

## FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS, MOVIMIENTOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES EN COLOMBIA

Nydia RESTREPO H.

SUMARIO: I. *Marco jurídico*. II. *Financiación de partidos y movimientos políticos y de campañas electorales*. III. *Financiación directa de los partidos y movimientos políticos*. IV. *Financiación indirecta de partidos y movimientos políticos*. V. *Financiación pública de las campañas electorales*. VI. *Financiación de mecanismos de democracia directa*. VII. *Financiación privada de campañas electorales*. VIII. *Deberes de los partidos y movimientos políticos y de los candidatos frente a la financiación, fiscalización y control*. IX. *Poderes de vigilancia, control y sancionatorios del consejo nacional electoral*. X. *Auditoría interna y externa*. XI. *Experiencias positivas y negativas del financiamiento*. XII. *Escándalos referidos a la vinculación del financiamiento de los partidos políticos con el narcotráfico o actividades ilícitas*. XIII. *Mecanismos para promover la participación femenina desde la perspectiva del financiamiento de la actividad política*. XIV. *La financiación de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales en los proyectos de ley no. 190 de senado y 092 de cámara de 2010, que reglamentan el a.l. no. 01 de 2009*. XV. *Bibliografía*.

### I. MARCO JURÍDICO

La Ley 58 de 1985 constituye el primer antecedente legislativo de financiación de campañas electorales en Colombia. La misma reguló la financiación privada de las campañas y la financiación *indirecta* por parte del Estado; rigió hasta 1991, año en el cual fue expedida la nueva Constitución Política en la que el tema de la financiación de los partidos políticos fue elevado a rango constitucional y se trazaron las pautas generales para la financiación *estatal* de las campañas; se defirió a la ley su reglamentación.

Entre 1991 y 1994 tuvieron lugar tres procesos electorales, congreso 1991, elecciones regionales 1992 y congreso 1994; para los dos primeros, el Estado asumió la financiación *parcial* de las campañas y el gobierno reglamentó lo atinente al monto, oportunidad y forma de pago de los recursos de reposición y para el último, fue expedida la Ley 84 de 1993 que contenía normas electorales y reglamentaba lo relacionado con la financiación de partidos y campañas. Inmediatamente después de la realización de dicho certamen fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, por no haber seguido el trámite que corresponde a una ley estatutaria.<sup>1</sup>

El 23 de marzo de 1994, el Congreso de la República en cumplimiento del mandato Superior, expidió la *Ley Estatutaria* No. 130, denominada Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, la cual reguló ampliamente el tema de la financiación de los Partidos y Movimientos Políticos y de las campañas electorales.

En la exposición de motivos del proyecto de ley, el Ministro de Gobierno de la época, doctor Humberto de la Calle Lombana planteó la finalidad de la financiación pública de campañas electorales, en los siguientes términos:

Propiciar el fortalecimiento de los partidos y generar igualdad de condiciones y de trato, mediante la obligación atribuida al Estado de financiar tanto a los partidos y movimientos políticos como a las campañas electorales y de acceso a los medios de comunicación social del Estado. De este modo podrán contar con unas garantías mínimas para su subsistencia. Igual derecho se consagra para las personas que aspiren a cargos de elección popular por fuera de los partidos, como reconocimiento del derecho a ser elegido consagrado en nuestra Constitución.<sup>2</sup>

La ley estableció unos requisitos muy poco exigentes para la obtención de personería jurídica. Bastaba acreditar la existencia de no menos de cincuenta mil firmas o haber obtenido en la elección inmediatamente anterior por lo menos esa misma cantidad de votos o haber alcanzado curul en el Congreso de la República.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-145 de 1994, M.P: doctor Alejandro Martínez Caballero.

<sup>2</sup> Mayorga García Fernando, *Ley 130 de 1994*, Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1996, p. 30.

A partir del otorgamiento de la personería jurídica, los partidos y movimientos políticos *por igual*, entraban a disfrutar de los siguientes beneficios: derecho a la financiación permanente y de sus campañas políticas, acceso a los medios de comunicación social del Estado y la posibilidad de avalar candidatos a cargos y corporaciones públicas, sin ningún requisito adicional. Estas prerrogativas, incentivaron una gran proliferación de partidos y movimientos políticos, hasta el punto que el movimiento del péndulo nos llevó al otro extremo; de una democracia *restringida*, como la que heredamos del Frente Nacional, basada en el bipartidismo y la alternación presidencial de los dos partidos tradicionales (el liberal y el conservador), a otra *caótica*, en las que abundan las microempresas electorales,<sup>3</sup> lo cual condujo a que en 2003 existieran en Colombia 73 (!) partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

El Congreso de la República preocupado por este desbordamiento, expidió el Acto Legislativo (AL) Núm. 01 de 2003, orientado fundamentalmente al fortalecimiento y consolidación de los partidos y movimientos al tiempo que se introdujeron sustanciales modificaciones al sistema electoral. Acorde con la finalidad de vigorizar los partidos políticos que inspiró al Constituyente derivado, se tornaron más rigurosas las normas para el otorgamiento de personería jurídica, al establecer umbrales para su consecución,<sup>4</sup> contribuyendo de esta manera a su decantación. En términos *cuantitativos* el avance logrado con esta reforma fue significativo, pues al aplicarse por primera vez, en las elecciones parlamentarias de 2006, se pasó de 73 a 16 partidos con personería jurídica. Desafortunadamente, desde el punto de vista *cuantitativo* fue poco lo que se avanzó. A falta de normas que lo impidieran se desató un transfuguismo inusitado, el cual debilitó a los partidos tradicionales, sin que ello se tradujera en el fortalecimiento de alternativas políticas serias y consistentes. Muchos de quienes abandonaron sus antiguas banderías, lo hicieron por razones de conveniencia coyuntural, ante la proximidad de las elecciones;

<sup>3</sup> Restrepo Herrera, Nydia y Sánchez de Alfonso, Clelia América, *Financiación de Partidos Políticos y Campañas Electorales*, X Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur. Lima Perú, 28 al 30 de enero de 2003.

<sup>4</sup> “Los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos podrían obtener personería jurídica con votación no inferior al 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado”. Artículo 2o. del A.L. No. 01 de 2003 que modificó el artículo 108 de la C.P. El Acto Legislativo No. 1 de 2009, artículo 2o. elevó este porcentaje al 3% pero sólo registrará para las elecciones de Congreso que se celebren a partir de 2014.

les resultaba ventajoso guarecerse bajo el paraguas de la popularidad del Presidente de la República, lo cual fue factor determinante en su decisión de refugiarse en colectividades de reciente creación, *todas ellas afectas al primer mandatario*. Lejos de diferenciarse unos a otros, los partidos y movimientos tradicionales y nuevos, excepción hecha del Polo Democrático Alternativo, ideológicamente se muestran como afines. Así lo reconoce el ex Fiscal y Ex Procurador General de la Nación, doctor Alfonso Gómez Méndez cuando afirma:

Las que se han presentado como nuevas organizaciones políticas no son más que emanaciones de los partidos tradicionales con un uso ciertamente ingenioso de nombres. Nadie puede encontrar las diferencias ideológicas entre esas organizaciones, solamente las une la lealtad por respetables razones burocráticas y contractuales a la figura del presidente Uribe.<sup>5</sup>

El A.L. No. 01 de 2003 aumentó la cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos hasta 3 veces la aportada en el periodo 1999-2002, *en pesos constantes del 2003*; incluyendo el costo del transporte el día de las elecciones y la franquicia postal, que hasta ese momento eran asumidas por el Estado. Los recursos para la financiación permanente de los partidos se aumentaron a 2.7 veces lo aportado en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo. Traducido en cifras, el monto de la financiación de campañas de las elecciones regionales de 2000 de \$17 891 735 622, pasó a \$ 45 117 116 195 en las regionales de 2003, y la financiación permanente de los partidos, que al momento de la expedición del Acto Legislativo era de \$ 7 957 153 977 se elevó a \$ 29 338 857 651 en 2004.<sup>6</sup>

El Congreso de la República determinó que dentro de los tres meses siguientes a la expedición del AL expediría la ley que gobernaría la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos en las elecciones regionales de 2003. Por la premura de los términos allí establecidos, no se alcanzó a expedir la ley y en su defecto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2207 de 2003. En principio, los jefes de las colectividades políticas no estuvieron de acuerdo con el artículo 11 de dicho Decreto que ordenaba a los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica y a los grupos significativos de ciudadanos que

<sup>5</sup> Gómez Méndez, Alfonso, *Lecciones de unas elecciones*, Ámbito Jurídico, p 15.

<sup>6</sup> Fuente: Fondo de financiación de partidos y campañas políticas.

postularan candidatos, determinar para cada lista y en cada circunscripción electoral, la persona responsable de la presentación de los informes públicos y de la rendición pública de cuentas que sería solidariamente responsable con el partido. Argumentaban que la responsabilidad debía recaer en cabeza de cada uno de los candidatos y no del partido político. Por esta razón, tratando de hacer un esguince a la norma, a través de sus representantes en el Congreso de la República, nueve días antes de las elecciones de 2003, *dentro de la ley de presupuesto* (Ley 844 del 17 de octubre de 2003), introdujeron un artículo que exoneraba de responsabilidad en la rendición de cuentas a los partidos políticos y sus representantes, tesoreros o auditores, haciéndola recaer única y exclusivamente sobre el candidato mismo.

Las elecciones regionales de 2003 estuvieron regidas por las normas sobre financiación establecidas en el Decreto Ley 2207 de 2003 y la Ley 844 del mismo año; normas que se contradicen entre sí, como lo señalé anteriormente. El CNE resolvió el conflicto que se presentaba entre estas dos disposiciones, privilegiando el principio de la especialidad y, por consiguiente, a las investigaciones que se iniciaron por infracción a las normas sobre financiación en las elecciones citadas, les aplicó el Decreto 2207.

Estas normas tuvieron una vigencia muy efímera, dado que el artículo 11 de la ley 844 fue declarado inexecutable el 27 de mayo de 2004. Para la Corte Constitucional, las leyes de presupuesto no pueden contener normas de carácter estatutario, así éstas tengan alguna incidencia fiscal.<sup>7</sup> Para rematar, antes que la mayoría de los procesos administrativos sancionatorios fueran fallados, fue declarada también la inexecutable del Decreto 2207 por la Corte Constitucional el 19 de mayo de 2005 por no haber surtido el control previo de constitucionalidad, inherente a las leyes estatutarias<sup>8</sup> y, en consecuencia, las investigaciones se archivaron por ausencia de sustento legal.

Ante la declaratoria de inexecutable del decreto 2207 y en ausencia de una regulación posterior sobre la materia, revivieron las disposiciones de la Ley 130 de 1994, las cuales se aplican a todas las campañas políticas diferentes a las de Presidente de la República. Al modificarse el artículo 197 de la Constitución Política (CP) para hacer posible la reelección

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-515 del 27 de mayo de 2004. M.P. Dr. Manuel José Cepeda.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-523 del 19 de mayo de 2005, M.P. Dra Clara Inés Vargas.

presidencial, mediante la expedición del AL Núm. 02 de 2004, se dispuso que, para asegurar la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República, el Gobierno Nacional o el Congreso expedirían una ley que regulara, entre otros aspectos, la financiación *preponderantemente estatal* de las campañas presidenciales. En efecto, el Congreso de la República expidió la Ley 996 de 2005, que en los capítulos III y IV se ocupa del tema de la financiación. Entre los aspectos más novedosos que introdujo la ley están la financiación *preponderantemente estatal* y el anticipo que interpretan fielmente el mandato constitucional de igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República; al garantizar que todos los candidatos puedan adelantar sus respectivas campañas en condiciones de equidad. Como la norma Superior no definió el porcentaje que debía aportar el Estado, la Corte Constitucional al efectuar la revisión previa del proyecto precisó: "...que el Estado debe financiar más del 50% de las campañas para las elecciones presidenciales de los candidatos de los partidos y movimientos políticos o de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que reúnan los requisitos de ley".<sup>9</sup>

En el año 2009, con el propósito de ponerle coto a los problemas derivados de la infiltración narco-paramilitar en la política, se presentaron al Congreso de la República, dos proyectos de Reforma Política en los que se proponían sancionar *a los partidos* que avalaran candidatos que resulten condenados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior con la pérdida de la curul, esto es lo que en el argot popular se ha denominado la "silla vacía"; pero el primero de los proyectos presentados fue archivado al tiempo que el otro se convirtió en el AL Núm. 01 del 14 de julio de 2009. Pero, al final, el alcance de este se contrajo a auspiciar el transfuguismo político para permitir que los elegidos por un partido o movimiento político pudieran cambiarse a otro sin que ello les acarrearra ninguna consecuencia jurídica, para por este medio conseguir los votos que necesitaban para la aprobación del Referendo reeleccionista, cometido que finalmente se logró.

En lo relacionado con la financiación de las campañas políticas, la Reforma también dispuso la presentación por parte del Gobierno o del Congreso, antes del 1o. de agosto de 2009, de un proyecto que reglamentara

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 1153 de 2005, M.P: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

la materia. Dentro del plazo estipulado, el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley Estatutaria No. 47 de 2009, al tiempo que algunos parlamentarios presentaron otro proyecto, el número 088 de 2009, los cuales fueron acumulados e iniciaron su trámite en comisiones conjuntas. No obstante, otras eran las prioridades en la agenda legislativa del gobierno y su bancada en el Congreso de la República, lo cual llevó a relegar dicho proyecto a un segundo plano y a la postre a su hundimiento *por trámite*; por tal razón, las elecciones para Congreso de la República en marzo de 2010 y las dos vueltas para las presidenciales del mismo año, estuvieron gobernadas por las viejas y caducas normas electorales, con los inconvenientes que de allí se derivan.

Inmediatamente se posesionó el presidente Santos, el 7 de agosto de 2010, anunció la presentación de un proyecto de Ley Estatutaria que reglamentara la Reforma Política y pusiera a tono las normas electorales con las normas superiores, en especial con el AL Núm. 01 de 2003 y desarrollara los principios de organización, responsabilidad, transparencia y equidad de género introducidos en el AL Núm. 01 de 2009, y así lo hizo. Dicho Proyecto distinguido con el número 190 de 2010 Senado y 092 de 2010 Cámara aprobados por esta última Corporación en las plenarias de los días 2 y 3 de noviembre y por el Senado el 13 de diciembre de 2010, con informe de conciliación publicado en la Gaceta del Congreso Núm. 092 de 14 de diciembre del mismo año, que actualmente es estudiada por la Corte Constitucional, en ejercicio del control previo que le corresponde a las leyes estatutarias.

Este recorrido normativo denota que en nuestro país hay una gran inestabilidad en las reglas aplicables a la financiación de partidos y campañas políticas y, como si esto fuera poco, éstas se cambian antojadizamente al compás de los acontecimientos, con una gran dosis de improvisación. Como consecuencia de ello, hoy en Colombia tenemos dos regímenes vigentes en materia de financiación: uno para las elecciones presidenciales y otro para todas las elecciones diferentes a la Presidencial. Entre tanto, seguimos realizando elecciones con un Código Electoral obsoleto, anterior a la Constitución Política de 1991 que aún sigue hablando de *cuociente electoral* como método de asignación de curules cuando desde el 2003 éstas se asignan mediante la *Cifra Repartidora*, lo cual coloca a la organización electoral en calzas prietas cada que dicta actos administrativos para regular los certámenes electorales. No obstante, la apremiante necesidad de compatibilizar las normas electorales con la Constitución

Política y la exhortación hecha por la Corte Constitucional al Congreso de la República para que antes del 16 de diciembre de 2008 “proceda a tramitar y expedir la ley que armonice el Código Electoral con el modelo de organización electoral adoptado por la Constitución de 1991 y con la reforma expedida mediante el Acto Legislativo No. 01 de 2003”,<sup>10</sup> nuestros legisladores se las han arreglado para soslayar el cumplimiento de dicho cometido.<sup>11</sup>

A continuación me ocuparé del estudio pormenorizado de las Leyes 130 de 1994 y 996 de 2005, que son las normas a las que están sujetas las campañas electorales en Colombia.

## II. FINANCIACIÓN DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS Y DE CAMPAÑAS ELECTORALES

Nuestro ordenamiento jurídico adopta un sistema mixto de financiamiento de la política. Bajo este sistema convergen fondos de carácter público y privado, con predominio del financiamiento de carácter privado en todas las elecciones diferentes a la de Presidente de la República y con prevalencia del financiamiento estatal en ésta última. Los recursos para la financiación de la actividad ordinaria de los partidos y los destinados a la financiación de las campañas electorales son independientes uno de otro.

## III. FINANCIACIÓN DIRECTA DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

El Estado contribuye permanentemente a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, mediante la creación de un fondo especial de financiación de partidos y campañas políticas constituido con un aporte de 150 pesos por cada ciudadano inscrito en el censo electoral, como por las multas que resultaren de la vulneración a las disposiciones legales en materia electoral. El CNE distribuye entre las colectividades políticas los dineros de dicho fondo, atendiendo a criterios de uniformidad y representación.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 230 A de 2008, parte resolutive numeral decimooctavo. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>11</sup> Actualmente en el Congreso de la República no cursa proyecto alguno de ley estatutaria atinente a asuntos electorales.

#### IV. FINANCIACIÓN INDIRECTA DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

Consiste en un apoyo indirecto que el Estado otorga a los partidos y movimientos políticos a través de donaciones en especie, tales como el derecho a obtener líneas especiales de crédito, descuentos en la contratación de propaganda electoral y acceso a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, con el propósito de realizar divulgación política en cualquier tiempo. Estos espacios se distribuyen así: 40% por partes iguales y 60% proporcional al número de escaños que tengan los partidos o movimientos en la Cámara de Representantes.

Durante la campaña presidencial, los candidatos tienen acceso a espacios publicitarios e institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, en el intervalo comprendido entre los sesenta y los ocho días anteriores a la elección. Los costos de producción de estos programas son asumidos por cada una de las campañas y el CNE mediante sorteo asigna los espacios entre los distintos candidatos. Los partidos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos durante el tiempo de campaña electoral mantienen los espacios institucionales asignados de conformidad con la ley 130 de 1994. Además, los candidatos presidenciales tienen derecho a realizar 3 debates en el canal institucional, de 60 minutos cada uno, a realizar una intervención de 15 minutos dentro de la semana siguiente al inicio de la campaña y una de 10 minutos, ocho días antes de las elecciones presidenciales, para que tengan la oportunidad de dirigirse al pueblo con ocasión del cierre de campaña.

Para la campaña presidencial la ley determinó expresamente el monto del anticipo que se debe destinar a la propaganda electoral y el que se reserva a otros gastos de campaña, tanto en la primera como en la segunda vuelta, en ninguna otra elección se prevén restricciones al porcentaje de ingresos que se pueden invertir en propaganda, de tal suerte que un candidato podría llegar a destinar la totalidad de sus ingresos al pago de publicidad. El número de vallas, avisos en publicaciones escritas y cuñas radiales que puede tener cada candidato es fijado por la organización electoral.

Durante los 30 días anteriores a la elección presidencial, las campañas podrán contratar espacios para divulgar propaganda electoral con los operadores y concesionarios privados de televisión. En la prensa escrita y la radio, podrán hacerlo dentro de los 3 meses anteriores a la elección, a una tarifa inferior a la mitad de la que regía para estos mismos espa-

cios durante el año anterior y en condiciones de igualdad para todos los candidatos.<sup>12</sup> Las empresas que prestan el servicio de televisión por suscripción no pueden transmitir propaganda electoral. Los concesionarios y operadores privados de radio y televisión están obligados a garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la veracidad en el manejo de la información sobre las campañas presidenciales; para lo cual deben rendir un informe semanal ante el CNE, organismo éste al que le corresponde velar porque la presencia de todos los candidatos en dichas emisiones sea equitativa. Así mismo, se prohíbe transmitir la gestión de gobierno en el canal institucional. La verdad sea dicha, pese a la diligencia con que actuó el CNE en las elecciones presidenciales del 2006, con el fin de establecer la transgresión de dichas disposiciones, como efectivamente lo hizo, con base en denuncias recibidas o de manera oficiosa, tropezó con la dificultad de no contar con la facultad sancionatoria y por ello tuvo que limitarse a darle traslado de los expedientes a la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) y al Ministerio de Comunicaciones, sin que hasta la fecha estas entidades hayan tomado decisión alguna al respecto. Se colige de lo anterior la imperiosa necesidad de ponerle dientes a la ley para que esta deje de ser objeto de burla.

Cabe señalar también la inoperancia de la norma que prohíbe perentoriamente al Presidente de la República desde que manifiesta su voluntad de ser candidato la utilización del canal institucional para transmitir la gestión de gobierno, dada la permeabilidad de la frontera entre lo que le es permitido en ejercicio de su investidura como primer mandatario para atender los asuntos propios de su gestión y aquellos actos propios de su gobierno que pudieran ser interpretados como actos de la campaña presidencial. En este caso también amerita precisar el alcance de la norma. Esta se hace nugatoria en su aplicación en situaciones tan ostensibles como la transmisión en directo de los consejos comunales celebrados entre el Presidente y la población civil, el cual aumenta enormemente su exposición mediática, lo que podría desequilibrar el balance informativo de la campaña. Es tal la ambigüedad y laxitud de la norma, que, pese a su vigencia, para las elecciones presidenciales de 2006, la red privada de TV no encontró inconvenientes en encadenarse con el canal institucional y retransmitir tales eventos, sin que autoridad alguna pudiera evitarlo o

<sup>12</sup> Numeral 15, Parte Resolutiva Sentencia C-1153 de 2005.

sancionarlo, pues ellos alegaron que simple y llanamente estaban haciendo uso del derecho constitucional de informar.

## V. FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Este tipo de financiación consiste en la facultad que tiene el CNE de determinar una suma fija de dinero a pagar por cada voto válido que se obtenga en una contienda electoral. Se conoce como reposición de gastos de campaña y como su nombre lo indica, tiene como finalidad sufragar los costos en que haya incurrido el candidato, teniendo en cuenta la variable del apoyo popular obtenido, de tal suerte que si el candidato obtiene un número de votos que al ser calculados en su valor sobrepasan lo gastado en campaña, el monto a reponer será aquél igual al gastado en campaña. A contrario sensu, si resulta que el total de los votos obtenidos no alcanza a sufragar el valor de los gastos reportados en el informe público anteriormente mencionado, el monto de la reposición ascenderá al valor correspondiente al número de votos obtenidos.<sup>13</sup>

La reposición de gastos de campaña no opera de manera automática, toda vez que se establece en relación con el número de votos depositados a favor del candidato o lista de candidatos;<sup>14</sup> la misma se realiza dentro del mes siguiente a la respectiva elección, a través de los partidos y movimientos políticos y éstos a su vez los entregan a los respectivos candidatos de acuerdo con lo previsto en sus propios estatutos. Los valores son reajustados anualmente por el CNE de acuerdo con el aumento del Índice de Precios al Consumidor, IPC, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

<sup>13</sup> Véase Resolución del CNE No.06 del 25 de enero de 1995. Caso Antanas Mockus.

<sup>14</sup> En las elecciones de Presidente de la República se requiere que el candidato obtenga por lo menos el 4% de los votos emitidos válidamente en la respectiva elección. Para gobernaciones y alcaldías este porcentaje es del 5%. Para concejos Municipales, Asambleas y Congreso de la República, se requiere que la lista obtenga a lo menos la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado la curul con el menor residuo. Vale la pena resaltar la incongruencia que se presenta entre esta disposición de la Ley 130 y el A.L. No 01 de 2003 que estableció que la asignación de curules se hace por el sistema de Cifra Repartidora.

## VI. FINANCIACIÓN DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

En aras de la democratización de los partidos y movimientos políticos, el AL Núm. 01 de 2003 extendió la financiación mediante el sistema de reposición por votos válidos depositados en las consultas populares o internas que realicen los partidos y movimientos políticos para escoger sus candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular. Las campañas en desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana están sujetas a los topes que el CNE fija, dentro de los primeros treinta días de cada año.

## VII. FINANCIACIÓN PRIVADA DE CAMPAÑAS ELECTORALES

Se agrupan bajo este título el conjunto de normas que posibilitan a partidos y candidatos la obtención de recursos en el sector privado para financiar sus campañas, tales como: aportes de los afiliados, donaciones de personas naturales o jurídicas, líneas especiales de crédito y las provenientes de las actividades de los partidos.

La tendencia en la mayoría de los países de América Latina ha sido la de establecer límites y prohibiciones en las donaciones de particulares, con el fin de evitar la entrada de dinero de carácter ilícito y para mantener la independencia y la imparcialidad del candidato, a fin de evitar posibles influencias, favores o prácticas deshonestas en favor de los respectivos donantes. Se ha sostenido que:

la financiación política de ciudadanos o de corporaciones, cuando no es en cantidades mínimas sino en cantidades que pueden ser significativas, está montada sobre el principio “do ut des” (doy para que me des). Semejante situación crea una desigualdad formidable en el juego político y propicia condiciones de acceso y de favorabilidad en beneficio de unos pocos en contradicción directa con los mas elementales principios democráticos.<sup>15</sup>

El CNE determina el máximo de los recursos que los candidatos pueden gastar en la campaña electoral teniendo en cuenta los costos de la campaña, el censo electoral de las circunscripciones y la aprobación que el Esta-

<sup>15</sup> Cepeda Ulloa, Fernando, *Financiación de campañas*, Bogotá, Planeta Colombiana, 1997, p. 116.

do haga para reponer parcialmente los gastos efectuados por ellas.<sup>16</sup> En la campaña presidencial solo se permiten donaciones de personas naturales. Aunque en el proyecto inicial se autorizaban los aportes de personas jurídicas hasta el 4% del tope fijado como gastos de campaña por el CNE, la Corte en su control previo de constitucionalidad del proyecto declaró inexecutable dicho precepto por considerar que los derechos políticos se reconocen únicamente a las personas naturales. En consecuencia, en las campañas presidenciales se prohíben las contribuciones y donaciones de personas jurídicas.<sup>17</sup> En las demás elecciones, los partidos, movimientos políticos y candidatos, al igual que las organizaciones adscritas a grupos sociales que postulan candidatos pueden recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas, de la familia del candidato o de su propio peculio, hasta el tope fijado por el CNE. De tal suerte que, podría darse el caso extremo en que una sola persona natural o jurídica financie totalmente una campaña electoral.<sup>18</sup> Las donaciones de personas jurídicas deben contar con autorización expresa de la mitad más uno de

<sup>16</sup> En las elecciones presidenciales de 2006, el tope máximo de gastos de campaña para el candidato presidente fue de \$10 000 000 000 y para los demás candidatos de 14 000 000 000. (artículo 12 Ley 996 de 2005). Esta última suma se incrementó a 17 000 000 000 para la primera vuelta en las elecciones presidenciales de 2010. (Resolución No. 0020 de 2010). y 8 500 000 000 en la segunda vuelta. En las elecciones de Congreso de la República del 2006, la suma máxima que podía invertir cada uno de los candidatos inscritos en las listas únicas al Senado era de \$450 000 000 (Resolución del CNE, No. 2050 de 2005) y en las elecciones de 2010 fue de \$675 000 000 (Resolución No. 521 de 2009)

<sup>17</sup> “La Corte encuentra que no se ajusta a la Constitución el que el proyecto de ley permita que las personas jurídicas hagan aportes a las campañas presidenciales, y menos que lo hagan hasta llegar a un tope del 4% de los gastos de las mismas. Esta posibilidad, a su parecer, resulta contraria al principio superior de igualdad electoral que debe presidir las campañas para la primera magistratura del Estado, porque admite que personas naturales con cuantiosos recursos económicos, a través de personas jurídicas, realicen aportes a las campañas, por encima del tope aplicable a las personas naturales. Además, en un régimen democrático, los derechos políticos, entre ellos el de participación política ejercido al apoyar las campañas electorales, se reconocen solamente a las personas naturales; finalmente, la posibilidad de que las personas jurídicas efectúen contribuciones a un presidente candidato distorsiona el equilibrio que ha de imperar en las reglas de juego adoptadas por el legislador estatutario, para promover la equidad en un contexto en el cual es posible la reelección”. C- 1153 de 2005, M.P: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>18</sup> El AL Núm. 01 de 2009 dispuso que se podrá limitar la máxima cuantía de las contribuciones privadas de acuerdo con la ley, pero, la ley que las establece aún no rige, pues está en revisión previa de constitucionalidad.

los miembros de la junta directiva o de la asamblea general de accionistas o junta de socios.

El legislador, a través de una norma estatutaria previó que el monto máximo de las contribuciones o donaciones por parte de particulares sería hasta del 20% del tope de gastos de la campaña presidencial, lo cual está a tono con la norma superior que dice que la financiación de las campañas presidenciales será preponderantemente estatal. Las contribuciones o donaciones que realicen las personas naturales no podrán exceder el 2% del monto fijado como tope de la campaña. Y los aportes de los candidatos o sus familiares no podrán exceder el 4% del monto fijado como tope por el CNE.

Quienes desempeñan funciones públicas no pueden hacer contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de esta prohibición constituye causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.<sup>19</sup>

El AL Núm. 01 de 2009 prohibió a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras.

### VIII. DEBERES DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS Y DE LOS CANDIDATOS FRENTE A LA FINANCIACIÓN, FISCALIZACIÓN Y CONTROL

La CP establece la obligación para los partidos, movimientos y candidatos de rendir informes públicos sobre el origen, monto y destino de sus ingresos. En la campaña presidencial el gerente es el encargado de administrar los recursos a través de una cuenta única que está exenta del impuesto a las transacciones bancarias, y, en cuanto a la rendición pública de cuentas, es responsable solidario con el candidato, el auditor y el tesorero, no solo de la oportuna presentación de los informes sino también del cumplimiento de las normas sobre financiación.

En las demás campañas, los candidatos deben rendir cuentas ante el partido o movimiento político que los avaló, el cual elabora una cuenta consolidada por cada lista que presentará ante la organización electoral. Los candidatos avalados por movimientos sociales designan un respon-

<sup>19</sup> Artículo 110 de la C.P.

sable de la rendición de cuentas, que para esos efectos será quien ostente la representación legal. Los grupos significativos de ciudadanos presentan el informe, a través de un responsable designado por los inscriptores de la correspondiente lista, de lo cual deben informar a la organización electoral al momento de hacer el registro de los libros.<sup>20</sup> Después de ser revisados por el CNE, el partido, movimiento político o social, o grupo significativo de ciudadanos, debe ordenar la publicación de los informes en un diario de amplia circulación nacional.

El informe de ingresos debe contener las contribuciones de los miembros, donaciones, rendimientos de las inversiones, rendimientos netos de actos públicos, de la distribución de folletos, insignias, publicaciones y cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, créditos, identificación de deudores y acreedores, ayudas en especie valoradas a su precio comercial y dineros públicos.

El informe de gastos de campaña debe relacionar los gastos de administración, gastos de oficina y adquisiciones, inversiones en material para el trabajo público del partido o del movimiento, actos públicos, servicio de transporte, gastos de capacitación e investigación política, gastos judiciales y de rendición de cuentas, gastos de propaganda política, cancelación de créditos y aquellos que sobrepasen la suma fijada por el CNE. Los informes deben anexar, una lista detallada de las donaciones y créditos, relacionando el importe, el nombre de la persona su identificación y dirección.

#### IX. PODERES DE VIGILANCIA, CONTROL Y SANCIONATORIOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

El CNE está facultado para adelantar investigaciones administrativas de manera oficiosa o por denuncia, tendientes a verificar el estricto cumplimiento de las normas sobre financiación y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos que las infrinjan, con multas. La violación de topes se sanciona con pérdida de la investidura o del cargo. En este caso una vez establecida la violación, el CNE debe presentar ante las autoridades competentes la solicitud correspondiente. A pesar de que esta sanción

<sup>20</sup> La Resolución No. 330 de 2007, del CNE, establece los requisitos para el registro de libros y la presentación de los informes de ingresos y gastos.

está establecida desde el AL NÚM.. 01 de 2003, aún no se ha podido hacer efectiva por falta de reglamentación legal.

El A.L. No. 01 de 2009 dispuso que los partidos o movimientos políticos deben responder por avalar candidatos elegidos o no elegidos para cargos o corporaciones públicas de elección popular que hayan sido o fueren condenados mediante sentencia debidamente ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, delitos contra mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, en cuyo caso las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual el nominador podrá designar libremente el reemplazo. A esta disposición se le ha criticado el hecho de que estas sanciones rijan sólo hacia el futuro, de lo cual se sigue que no es aplicable a los congresistas que actualmente están siendo juzgados por las mismas conductas allí descritas.

Las denuncias por violación de topes, solo se podrán presentar dentro de los 30 días siguientes a la elección presidencial y las sanciones a imponer en este caso son multas, entre el 1% y el 10% de lo desembolsado por el Estado, congelación de los giros respectivos, devolución de los recursos entregados y pérdida del cargo (uninominales) o de la investidura (plurinominales), según el procedimiento contemplado para declarar la nulidad de la elección por la jurisdicción contencioso administrativa en el primer caso, y por el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y en la ley para los segundos.<sup>21</sup> Los Directivos de los partidos políticos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere la Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

<sup>21</sup> El proyecto de Ley 190 y 092 de 2010 que reglamentan la Reforma Política de 2009 definen estas competencias, pero sólo estará vigente cuando se cumpla la revisión previa que actualmente efectúa la Corte Constitucional.

*Sanciones impuestas a los partidos,  
movimientos políticos o candidatos<sup>22</sup>*

<i>Año</i>	<i>Concepto</i>	<i>Número</i>	<i>Concepto</i>	<i>Número</i>	<i>Concepto</i>	<i>Número</i>	<i>Concepto</i>	<i>Número</i>	<i>Total</i>
2006	Rendición de cuentas <sup>23</sup>	26	Propaganda	16	Encuestas	1			43
2007	Rendición de cuentas	10	Propaganda	17					27
2008	Rendición de cuentas	21	Propaganda	56					77
2009	Rendición de cuentas	17	Propaganda	70			Violación de topes	3	90
2010	Rendición de cuentas	14	Propaganda	12			Violación de topes	2	28

<sup>22</sup> Fuente: CNE, Subsecretaría General y Oficina Jurídica.

<sup>23</sup> Dentro del ítem denominado Rendición de cuentas, se contemplan: la no presentación de los informes de ingresos y gastos, la presentación extemporánea de los mismos, las inconsistencias en estos informes y respecto a los gastos de funcionamiento, así como la no acreditación del sistema de auditoría interna ante el CNE.

## X. AUDITORÍA INTERNA Y EXTERNA

Los partidos, movimientos políticos, sociales o grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos deben acreditar ante el CNE un sistema de auditoría interna para garantizar el adecuado control en el manejo de los ingresos y gastos de la campaña y como condición necesaria para recibir los aportes de la financiación estatal y/o particular. La auditoría externa es ejercida por el CNE por conducto del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas electorales y se contrata con cargo al porcentaje del monto global de las apropiaciones presupuestales destinadas a la financiación estatal.

*Cuantificación del financiamiento**Financiación directa de partidos y movimientos políticos<sup>24</sup>*

<i>Año</i>	<i>Valor distribuido</i>
2000	6 088 171 128
2001	6 407 615 144
2002	7 325 258 920
2003	7 957 153 977
2004	29 696 613 609
2005	21 317 374 624
2006	22 162 555 498
2007	23 159 870 495
2008	23 971 172 860
2009	25 049 875 639
2010	25 551 873 151
2011	26 317 399 346

<sup>24</sup> Fuente: Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Políticas.

*Financiación mediante reposición de gastos de elecciones regionales y de congreso realizadas en Colombia entre el 2003 y el 2010<sup>25</sup>*

<i>Elecciones</i>	<i>Reposición</i>	<i>Auditoría</i>	<i>Neto</i>
Regionales 2003	45 877 653 308	1 376 329 599	44 501 323 708
Regionales 2007	59 117 116 195	591 171 162	58 525 945 034
Congreso 2006	57 035 292 360	570 352 930	56 464 939 430
Congreso 2010	81 446 232 139	814 465 324	80 631 766 815

*Consulta para escoger candidato presidencial para las elecciones de 2006<sup>26</sup>*

<i>Consulta 2006</i>	<i>Organización política</i>	<i>Reposición</i>	<i>Auditoría</i>	<i>Neto</i>
Candidato presidencial	Polo Democrático Alternativo	2 749 767 135	27 497 671	2 722 269 464
Candidato presidencial	Partido Liberal Colombiano	8 562 776 874.	85 627 769	8 477 149 105

*Elecciones presidenciales 2006<sup>27</sup>*

<i>Candidato</i>	<i>Organización política</i>	<i>Anticipo Ley 996 de 2005</i>	<i>Reposición</i>	<i>Total</i>
Alvaro Uribe Velez	Primero Colombia	4 080 000 000	3 735 916 833	7 815 916 833
Carlos Gaviria Diaz	Polo Democrático Alternativo	5 480 000 000	2 184 562 469	7 664 562 469
Horacio Serpa Uribe	Partido Liberal Colombiano	5 480 000 000	2 350 927 904	7 830 927 904
TOTAL		15 040 000 000	8 271 407 206	23 311 407 206

<sup>25</sup> Fuente: Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Políticas

<sup>26</sup> *Ibidem.*

<sup>27</sup> *Ibidem.*

*Consulta para escoger candidato presidencial  
para las elecciones de 2010<sup>28</sup>*

<i>Consulta 2010</i>	<i>Organización política</i>	<i>Reposición</i>	<i>Auditoría</i>	<i>Neto</i>
Candidato presidencial	Conservador	6 935 115 765	69 351 158	6 865 764 607
Candidato presidencial	Verde	3 089 609 871	30 896 099	3 058 713 772

*ELECCIONES PRESIDENCIALES 2010<sup>29</sup>*

<i>PRIMERA VUELTA 2010</i>				
<i>Candidato</i>	<i>Organización política</i>	<i>Anticipo ley 996 de 2005</i>	<i>Reposición</i>	<i>Total</i>
Rafael Pardo Rueda	Partido Liberal	6 647 913 626	1 319 810 662	7 967 724 288
German Vargas Lleras	Partido Cambio	6 647 913 626	2 164 816 317	8 812 729 943
Marta Noemi Sanin Posada	Partido Conservador	6 647 913 626	1 848 140 608	8 496 054 234
Juan Manuel Santos	Partido de la U	6 647 913 626	7 713 016 037	14 360 929 663
Antanas Mockus	Partido Verde	6 647 913 626	5 772 545 804	12 420 459 430
Gustavo Petro Urrego	Partido Polo Democrático	6 647 913 626	2 752 647 463	9 400 561 089
<i>SEGUNDA VUELTA 2010</i>				
<i>Candidato</i>	<i>Organización política</i>	<i>Anticipo Ley 996 De 2005</i>	<i>Reposición</i>	<i>Total</i>
Juan Manuel Santos	Partido de la U	2 971 173 624	5 361 914 686	8 333 088 310
Antanas Mockus	Partido Verde	2 971 173 624	3 707 239 289	6 678 412 913

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> *Ibidem.*

*Costo total de las elecciones de Congreso  
y presidente de la república 2010<sup>30</sup>*

Congreso 2010	191 587 494 060
Presidente 2010 Primera Vuelta	130 500 903 885
Presidente 2010 Segunda Vuelta	92 757 974 119
Consultas Partidos y Movimientos políticos y Región Caribe	39 924 4788 173
Total	454 770 850 237

### XI. EXPERIENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS DEL FINANCIAMIENTO

El principal problema que plantea el financiamiento de la actividad política en nuestro país ha sido la corrupción. Muchos dirigentes políticos han recurrido a dineros ilícitos para financiar sus campañas, a pactos con grupos al margen de la ley, a compra de votos, al clientelismo y demás medios espurios para conseguir su elección, los cuales tendremos oportunidad de analizar ampliamente en el acápite correspondiente a los escándalos referidos a la vinculación del financiamiento de los partidos políticos por el narcotráfico u otras actividades ilícitas. Como lo señala acertadamente el tratadista Daniel Zovatto,

enfrentados con la necesidad de conseguir grandes sumas de dinero numerosos partidos y/o candidatos estén dispuestos a todo o casi todo con tal de obtener los recursos financieros necesarios para hacer frente a sus costosas campañas electorales, incluso a comprometerse a pagar con favores una vez que lleguen al poder o en caso de reelección, de mantenerse en él. Y este es uno de los modos como el tema del financiamiento se convierte en una fuente de tráfico de influencia y corrupción con consecuencias nefastas para la ética en la administración pública y la salud de la democracia misma.<sup>31</sup>

Esos polvos tienen que traer estos lodos.

<sup>30</sup> Fuente: Dirección Financiera Registraduría Nacional del Estado Civil. (Estas sumas incluyen los gastos de reposición).

<sup>31</sup> Castillo, Pilar del y Zovatto, Daniel, *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1998, p. XXIII.

Otro de los aspectos más preocupantes, en materia de financiación de partidos y campañas políticas, es la gran inestabilidad jurídica, dado que se legisla sólo para sortear coyunturas electorales y ad portas de dichos certámenes, lo que implica que las autoridades electorales a última hora estén expidiendo actos administrativos para su implementación y los destinatarios de la norma se afecten por la inseguridad jurídica que les genera no conocer los desarrollos legales con la debida anticipación. Ejemplo de ello es que, a escasos seis meses de la realización de las elecciones regionales, aún no se conoce el fallo de la Corte Constitucional sobre la exequibilidad del Proyecto de Ley 190 de 2010 Senado y 092 de 2010 Cámara que reglamentan el A.L. No. 1 de 2009 (Reforma Política). El Registrador Nacional del Estado Civil, doctor, Carlos Ariel Sánchez, durante el Foro Autoridades Competentes para las Elecciones manifestó: “En Colombia se vive una ciclotimia electoral, luego de cada elección nos rasgamos las vestiduras y hacemos a la carrera una Reforma Política y Electoral que depende del ánimo del momento”.<sup>32</sup> Advirtió además, que de aprobarse la Reforma Política se requeriría un presupuesto adicional de \$ 192 000 millones, equivalente al proceso de inscripción de cédulas, identificación biométrica de ciudadanos, preconteo y personal supernumerario para el escrutinio inmediato, entre otros aspectos.

De igual modo, la incompatibilidad entre las disposiciones constitucionales que regulan la materia y el Código Electoral que data de 1986 (anterior a la Constitución Política de 1991 y a las Reformas Políticas de 2003 y 2009, que han introducido importantes modificaciones en materia electoral), dificulta en grado sumo la aplicación de los preceptos superiores. Estos vacíos normativos han sido llenados por el CNE a través de actos administrativos, con los riesgos que esto conlleva, dado que este organismo carece de potestad reglamentaria y de contera merced a la reforma política de 2003 se ha dado una mayor politización del mismo.<sup>33</sup>

La dispersión normativa genera confusión entre los diferentes actores políticos y aún, entre los encargados de su aplicación, dando pábulo a la casuística interpretativa.

<sup>32</sup> *El Nuevo Siglo*, jueves 24 de marzo de 2011, p. 8º.

<sup>33</sup> A partir de la vigencia de esta reforma, sus miembros que antes eran elegidos por el Consejo de Estado pasaron a serlo por el Congreso de la República en pleno mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos y movimientos políticos.

La constitucionalización de las normas sobre financiación hace más engorroso el proceso de modificación de las mismas al convertirlas en una especie de camisa de fuerza.

La entrega *a posteriori* de los recursos de financiación de las campañas electorales, limita la participación política, debido a que quienes no cuentan con recursos propios para adelantar sus campañas no pueden aspirar a cargos de representación política, máxime ahora que las campañas se han encarecido considerablemente debido a la masiva utilización de los medios de comunicación, las encuestas y los estudios de marketing político, lo que significa que

los medios han pasado a tener el control electoral, a partir de la progresiva lejanía que se fue construyendo entre los políticos y su electorado desde la época en que la relación era de ideas y directa, en la plaza pública o en los mítines de comité, hasta la actualidad donde lo central es negociar supervivencias y saber convertirse en noticia para esos medios.<sup>34</sup>

Otro aspecto que encarece las campañas políticas es la ausencia de una norma que les fije un límite en el tiempo. Las campañas presidenciales tienen una duración de cuatro meses, pero las demás no tienen límite temporal alguno, únicamente existe la prohibición de realizar propaganda electoral tres meses antes de las elecciones, lo cual no es suficiente, porque en nuestro país, cuando se están posesionando los elegidos se empiezan a postular los que habrán de sucederlos.

La falta de sistematización de los informes que rinden los partidos y movimientos políticos dificulta la revisión por parte del órgano de control y restringe el acceso de la ciudadanía a la información y por ende, el control ciudadano se ve limitado.

El investigador David Roll señala como principales problemas en el sistema de financiamiento colombiano los siguientes:

La transgresión de la normatividad, debida tanto a la cultura de no acatamiento de la ley como a las pocas facultades de las autoridades electorales para imponer sanciones significativas; la politización del órgano electoral; las dificultades para acceder a la información por parte de la ciudadanía que se derivan del elevado flujo de información, de su nivel técnico y las

<sup>34</sup> Beccassino, Angel, *La Nueva Política. El entorno y la comunicación electoral*, Bogotá, Grijalbo, 2008, p. 250.

trabas administrativas; de la baja capacidad técnica y la carencia de recursos de las autoridades electorales para hacer una auditoría eficiente al financiamiento de partidos y campañas; y sobre todo de la interacción entre ilegalidad y legalidad que caracteriza la competencia político electoral en Colombia y que se ha acentuado con el influjo de grupos paramilitares en alianza con sectores de la clase política regional, frente a lo cual las regulaciones del sistema de financiamiento, aunque sean efectivas, se quedan cortas.<sup>35</sup>

La *Revista Dinero* realizó una investigación sobre los cinco mayores peligros que se esconden detrás de la financiación de las campañas para las próximas elecciones de octubre,<sup>36</sup> a saber:

1). Influencia foránea: La alerta temprana fue generada por la Misión de Observación Electoral, dirigida por la especialista Alejandra Barrios. La organización previno al Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, sobre el posible interés de empresas multinacionales en financiar candidatos en cinco regiones en las que están en ejecución o en ciernes megaproyectos petroleros, mineros y agroindustriales... 2). Los contratistas constituyen el partido mas influyente de la política colombiana”. La frase fue pronunciada por el Ministro del Interior durante la discusión del proyecto de Estatuto Anticorrupción que inicialmente buscaba prohibir de plano aportes de aquellos a las gestas proselitistas... 3) el lubricante de los subsidios. Otro riesgo relacionado con la financiación, considerado el principal factor distorsionante de la actividad política, es el manejo de los recursos –incluidos amplios paquetes de subsidios- destinados por el gobierno para la atención del desastre generado por el invierno... 4). Fuentes de lavado. Un cuarto riesgo es el de la posible injerencia en los gastos de campañas de organizaciones ligadas al lavado de activos... 5). Costos excluyentes. Los topes de gastos establecidos por la organización electoral para las campañas son relativamente bajos.

Otra gran amenaza que se cierne sobre el proceso electoral en curso, es el accionar de las bandas criminales emergentes, más conocidas como BACRIM, las cuales están integradas en gran medida por desmovilizados de los grupos paramilitares agrupados en su momento bajo la siglas Auto-defensas Unidas de Colombia (AUC) que se desmovilizaron entre 2003 y

<sup>35</sup> Roll, David, *Democracias Prepago? El control de la Financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*, Bogotá, marzo de 2010, p, 48.

<sup>36</sup> *Revista Dinero*, abril 1 de 2011, Alerta Roja. Investigación, pp. 28-32

2006. León Valencia, director de la organización Arco Iris y el Ministro de Gobierno, quienes intervinieron en el Foro Desafíos del Estado frente a las Bandas Criminales, celebrado en el Capitolio Nacional el 1º de abril pasado, manifestó su preocupación porque “las bandas criminales (Bacrim) buscan apoderarse de alcaldías estratégicas en las elecciones de octubre a través de testaferros que les permitan controlar dineros públicos y rutas del narcotráfico”.<sup>37</sup> Es más, la Misión de Observación Electoral (MOE) a través de alertas tempranas ha llamado también la atención sobre los riesgos que ellas entrañan para un proceso electoral transparente y sin las consabidas presiones de los grupos armados ilegales.

Entre los aspectos positivos a resaltar se encuentra el avance normativo logrado en la reglamentación de las campañas presidenciales, al establecerse la financiación previa, lo cual amplía los horizontes de la participación política. De hecho, en las elecciones presidenciales de 2006, tres candidatos hicieron uso del anticipo y en las del 2010 esta cifra se duplicó.

De igual modo, la financiación de las consultas populares o internas incentiva la utilización de este mecanismo democrático por parte de los partidos o movimientos políticos, para escoger sus candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular o para la toma de sus decisiones.

El establecimiento de un umbral para acceder a la financiación estatal constituye una garantía de seriedad de las candidaturas y de permanencia y estabilidad de las colectividades políticas.

La financiación estatal busca preservar el ejercicio de la política de la presión indebida de los grupos económicos y de fuentes ilegales. Así lo ha reconocido el investigador Pedro Medellín, quien afirma:

El aporte del Estado al financiamiento de las campañas, vía reposición por cada voto, sumado a la exigencia de una votación mínima como condición para reponer los gastos efectuados, son la forma como la reforma promueve la estabilidad y permanencia del movimiento o partido receptor, así como su libertad de acción para el manejo de su agenda legislativa, en la medida que los libera de la presión por la ‘retribución hecha por el aportante’.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> *El Nuevo Siglo*, 2 de abril de 2011, p. 11 A.

<sup>38</sup> Medellín, Pedro y Tarquino, Juan Carlos, “Elecciones Parlamentarias 2006: Primeros rasgos del cambio en la política”, en Losadan Rodrigo y Muñoz, Patricia (coords.), *Las elecciones del 2006*

El analista Bruce Mac Master sostiene que, “cuando alguien diferente al Estado decide hacer un aporte a una campaña política lo hace por una de dos razones: la primera sería la simple *convicción*, apoyo a quien mas le conviene al país; la segunda es por *conveniencia*, lo apoyo porque es conveniente para mis intereses”.<sup>39</sup> Pero agrega que, “éstos argumentos parecen válidos para los ciudadanos, mas no para las empresas y corporaciones. Dado que las empresas y corporaciones no tienen convicción política, como sí los ciudadanos, la única razón por la que pueden hacer aportes a campañas políticas es entonces la conveniencia. El anterior, sí que es entonces un terreno que podría estar cruzando las fronteras de toda ética”.<sup>40</sup> En parte, esta posición coincide con la esbozada por la Corte Constitucional en sentencia C 1153 de 2005, que prohibió terminantemente a los candidatos presidenciales recibir aportes de personas jurídicas, por no ser éstas sujetos de derechos políticos.

Aunque no existe unidad de criterios en torno a si la financiación preponderantemente estatal es o no beneficiosa para la democracia, lo cierto es que en las pasadas elecciones presidenciales facilitaron la participación de otros candidatos diferentes al candidato en funciones presidenciales.

En respuesta a uno de los más graves escándalos presentados en el Distrito Especial de Bogotá, conocido como el “carrusel de la contratación” y con el fin de evitar que los contratistas del Estado sigan financiando campañas políticas, el Ministro del Interior ha presentado ante el Congreso de la República un Estatuto Anticorrupción que entre otros, prohíbe “que aquellas personas que financien campañas políticas puedan contratar con el Estado”. Este punto ha desatado una fuerte polémica en el seno de dicha corporación, en la cual se le han introducido algunas modificaciones y ya en la recta final del proyecto se ha establecido que “solo las empresas contratistas que deriven mas del 50% de sus recursos de negocios con el Estado quedarán impedidas para hacer aportes de campañas”.

*en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana, 2007, p. 14.

<sup>39</sup> *Revista Dinero*, Noviembre 27 de 2009, ¿Puede el sector privado hacer aportes a campañas o participar en política? Bruce MacMaster, p. 52.

<sup>40</sup> *Idem*.

## XII. ESCÁNDALOS REFERIDOS A LA VINCULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON EL NARCOTRÁFICO O ACTIVIDADES ILÍCITAS

El financiamiento de la política no ha sido un asunto de alto interés para los políticos u otros actores públicos, prueba de ello es que han pasado más de 5 años desde la expedición del A. L No. 01 de 2003 que ordenó al Congreso la expedición de una ley que reglamentara la financiación de las campañas electorales que se realizaran con posterioridad a dicha reforma y aún no ha sido posible lograrla. Y ello ocurre a pesar de los frecuentes escándalos que suscitan las denuncias en torno a la financiación con dineros de origen ilícito de las campañas políticas tanto regionales como nacionales.

La década del 90 se caracterizó por el auge inusitado de la actividad del narcotráfico y la consolidación de los carteles de Cali y Medellín, los cuales terminaron permeando a todos los estamentos de la sociedad y la actividad política no fue la excepción. Dado el enorme poder económico que habían adquirido, se propusieron infiltrar y capturar el poder político, para lo cual les era menester contar con políticos inescrupulosos que se pusieran a su servicio e hicieron cuanto estuvo a su alcance para lograrlo. Como lo afirma el investigador Francisco Gutiérrez:

El cartel era un agente económico (el principal) que quería invertir dinero para obtener unos resultados políticos. Había a su vez, parlamentarios y líderes regionales y locales (los agentes) dispuestos a recibir el dinero. Diversas evidencias (Gutiérrez, 2000) muestran que se orientaban a tontas, siguiendo espasmódicamente consejos de políticos en los que no confiaban. La experiencia les había demostrado que los políticos recibían el dinero con rapidez, pero después cumplían con lentitud, sobre todo cuando el riesgo (para los políticos) crecía.<sup>41</sup>

Claro está que, como lo sostienen Elisabeth Ungar Bleier y Carlos Arturo Arévalo, investigadores de la Universidad de los Andes: "este vínculo no era un matrimonio feliz como inicialmente se podría pensar, sino una compleja, tensa y contradictoria relación que llevó a que terminaran destruyéndose a sí mismos. Muchos políticos tuvieron una vida o carre-

<sup>41</sup> Gutiérrez, Francisco, *Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*, Grupo Editorial Norma, 2007, p. 383.

ra corta y los narcotraficantes no lograron obtener los beneficios reales esperados”<sup>42</sup>. La Corte Suprema de Justicia condenó a varios senadores y representantes a penas de prisión por el delito de enriquecimiento ilícito, por haber recibido dineros del “Cartel de Cali”. El número de congresistas procesados por vínculos con el narcotráfico fue de 41.

No había terminado el país de reponerse de los deletéreos efectos del escándalo del proceso 8.000, cuando hizo irrupción en la escena política el fenómeno del paramilitarismo, una mezcla de narcotráfico con grupos armados al margen de la ley con derivaciones en la actividad política. A partir del año 2002 y hasta la fecha, el fenómeno de la infiltración paramilitar en las campañas políticas ha sido recurrente. Se ha entendido que el fenómeno paramilitar:

está trazado para construir una forma de autoridad subnacional en la periferia, para desde allí negociar su ascendencia sobre la globalidad del poder del país con las elites sociales, económicas y políticas del centro. La diferencia en cuanto al alcance de los objetivos de poder implica que es suficiente con hacer elegir a políticos y funcionarios del orden nacional comprometidos con la organización, para garantizar la supervivencia de su primacía regional; básicamente que, las autoridades del centro político intervengan sobre sus medios de ejercicio del poder y sobre sus empresas criminales.<sup>43</sup>

El aspecto más importante de debate en nuestro país en la actualidad es el de la infiltración de dineros de origen ilícito en las campañas electorales, a través del punible y dañoso ayuntamiento de aspirantes al Congreso de la República con la estructura mafiosa del narco-paramilitarismo. Una publicación de la Corporación Nuevo Arco Iris<sup>44</sup> puso el dedo en la llaga, al develar el entramado de sus estrechos vínculos con líderes políticos y

<sup>42</sup> Ágora democrática, seminario regional: Situación actual de los partidos políticos en la Región Andina. 25 y 26 de mayo de 2004. Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Elisabeth Ungar Bleier y Carlos Arturo Arévalo, *Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿Crisis o reordenación institucional?*

<sup>43</sup> Friedrich Ebert Stiftung en Colombia. FESCOL. Potenciales riesgos en las elecciones de octubre de 2007 a alcaldías, gobernaciones, asambleas, concejos y juntas administradoras locales. Documento preparado por Gustavo Duncan, analista y consultor de FESCOL.

<sup>44</sup> Corporación Nuevo Arco Iris, *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Intermedio editores, 2007.

su irrupción a la palestra política de la mano con ellos. A través de la estrategia de la captura del poder local y la configuración de “distritos electorales”, a manera de nichos electorales propios, basados en la coacción y el constreñimiento al elector, se propusieron y lo lograron “consolidar mayor poder electoral”<sup>45</sup>. Como lo corrobora el profesor Rodrigo Lozada: “esa interferencia ha restringido gravemente el libre ejercicio de la democracia en el país... que tienen que ver no poco con el conflicto armado que vive Colombia y con la debilidad del Estado colombiano para proteger la vida y bienes de sus asociados”<sup>46</sup>.

Dicho trabajo hace un riguroso y pormenorizado análisis regional de los registros electorales, cotejando los resultados entre unos certámenes electorales y otros, para concluir que: “...de las elecciones del año 97 en adelante, las zonas de mayor atipicidad electoral coinciden con la presencia de actores armados ilegales”<sup>47</sup>, lo cual pone en evidencia el influjo de estos en los resultados obtenidos. Las autodenominadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), no sólo no lo disimularon sino que hicieron alarde de ello. Uno de sus cabecillas, Salvatore Mancuso, no tuvo empacho en manifestar públicamente que las mismas contaban en el Congreso de la República con un 25% de los suyos,<sup>48</sup> mientras otro de ellos, Vicente Castaño fue más allá y aseguró que dicho porcentaje podría superar el 35%.<sup>49</sup> Ello dio lugar al surgimiento de unas fuerzas políticas de origen espurio, así como también a la elección de autoridades regionales y congresistas afectos a su causa, muchos de ellos sin ninguna trayectoria o reconocimiento que explicara su copiosa votación. De este modo el mapa político del país sufrió un drástico y abrupto cambio que rebasó los límites regionales, extendiéndose a toda la Nación. Esta investigación dio pie al sonado proceso de la “parapolítica”, el cual fue asumido simultáneamente por razones de competencia por la Corte Suprema de Justicia en el caso de los aforados y la Fiscalía General de la Nación en los demás

<sup>45</sup> Véase *El Espectador*, 7 de agosto de 2005.

<sup>46</sup> *Semana*, núm. 125, 6 de junio de 2005, p. 34.

<sup>47</sup> Se trata de pirámides financieras mundialmente conocidas como “esquema Ponzi”, por su inventor, a través de las cuales se han defraudado a incautos ahorradores. En el caso colombiano, según las denuncias que son objeto de investigación de las autoridades competentes, dineros provenientes de sus captaciones ilegales contribuyeron a la financiación de campañas para la elección de algunos alcaldes y gobernadores.

<sup>48</sup> *Noticias* 1, 1o. de octubre de 2009.

<sup>49</sup> *Semana*, núm. 125, 6 de junio de 2005, p. 34.

casos. El acervo probatorio recaudado por los entes investigadores ha servido como auto cabeza de proceso investigativo al que han sido vinculados 80 parlamentarios elegidos para el periodo 2006-2010, 14 de ellos han sido condenados a penas privativas de la libertad e interdicción de derechos y 11 más han sido llamados a juicio.

Más recientemente, a raíz del escándalo de las pirámides,<sup>50</sup> la Fiscalía General de la Nación ha iniciado investigaciones sobre los presuntos vínculos de algunos gobernadores y alcaldes elegidos en octubre de 2007 con sus directivos, de quienes habrían recibido fondos para el financiamiento de sus campañas.

Últimamente se han denunciado actos de corrupción, a propósito de la asignación de recursos del programa Agro Ingreso Seguro (A.I.S.). En abril de 2007, el Congreso de la República, aprobó la Ley 1133 de 2007, por medio de la cual se entregan apoyos financieros e incentivos a los medianos y pequeños empresarios agropecuarios con miras a que aumenten competitividad frente a la apertura de mercados, Ley que fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 373 del 27 de mayo de 2009. “Pero resulta que Agro Ingreso Seguro se ha concentrado en familias de gran tradición, influencia política y donantes de las dos campañas presidenciales del Presidente Uribe y de la recolección de firmas para su segunda reelección”.<sup>51</sup> En efecto, los dineros destinados a beneficiar a los pequeños campesinos, fueron a parar a manos de grandes terratenientes del Magdalena y el Valle del Cauca que fraccionaron sus tierras para arrendárselas a su misma familia y así cada uno de los miembros del grupo familiar recibió 400 millones, llegándose a otorgar a una sola familia hasta 2 200 000 000 de pesos para riego y drenaje, como es el caso de la familia Dávila de Santa Marta. El escándalo ha sido mayor habida cuenta que muchos de los beneficiarios eran a la vez aportantes a la campaña del saliente Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, quien participó de una consulta de su Partido, el Conservador, para aspirar a ser su candidato a la Presidencia de la República.

<sup>50</sup> Se trata de pirámides financieras mundialmente conocidas como “esquema Ponzi”, por su inventor, a través de las cuales se han defraudado a incautos ahorradores. En el caso colombiano, según las denuncias que son objeto de investigación de las autoridades competentes, dineros provenientes de sus captaciones ilegales contribuyeron a la financiación de campañas para la elección de algunos alcaldes y gobernadores.

<sup>51</sup> *Noticias 1*, 1o. de octubre de 2009.

El pasado 21 de febrero de 2011, la Fiscalía General de la Nación vinculó, por investigación formal a siete ex funcionarios del Ministerio de Agricultura, a quienes el pasado 5 de abril se les realizó audiencia de imputación de cargos, está aún pendiente la decisión sobre medidas de aseguramiento.<sup>52</sup> Por su parte la Contraloría General de la República les inició a los funcionarios encartados una investigación que podría derivar en un juicio fiscal por detrimento patrimonial al Estado, al tiempo que la Procuraduría General de la Nación hizo lo propio en el orden disciplinario.

Finalmente, el señor Registrador Nacional del Estado Civil remitió al CNE,<sup>53</sup> para lo de su competencia, una carta en la que le informa que el Comité Promotor de la iniciativa popular para la reelección presidencial podría haber incurrido en una infracción a las normas sobre financiación de mecanismos de participación ciudadana.<sup>54</sup> El magistrado, José Joaquín Vives presentó, ante la sala Plena del Consejo Nacional Electoral, el 25 de marzo de 2009 una ponencia para abrir investigación formal contra las organizaciones Primero Colombia y el Comité Promotor del Referendo encargadas de la recolección de firmas para el Referendo que pretendía la segunda reelección presidencial, pero no alcanzó el número de votos suficientes para su aprobación, razón por la cual se procedió a la designación de tres conjuces que mediante resolución núm.. 01 del 12 de noviembre del mismo año invalidó las firmas recogidas para la realización de la iniciativa, por considerar que se había violado el principio de plenas garantías consagrado en el artículo 265 de la Carta Política y formuló pliego de cargos a los promotores del referendo por violación a los topes establecidos en las Resoluciones 067 y 068 de 2008, investigación que aún cursa en el Consejo Nacional Electoral. Si se demuestra plenamente la violación a las normas sobre financiación, ello le acarrearía a la cam-

<sup>52</sup> *El Espectador.com*, 21 de febrero de 2011.

<sup>53</sup> Diario *El Nuevo Siglo*, 24 de noviembre de 2008, “la Carta de la Polémica” clave para el debate del Referendo. p. A-8

<sup>54</sup> La Resolución No. 067 de 2008 del CNE fijó el monto máximo de dinero privado que podía ser gastado en mecanismos de participación del orden nacional, para el año 2008, en la suma de \$334 974 388 y determinó que la suma máxima a invertir en la recolección de firmas no podía superar el 1% de dicha suma. Por su parte, el Comité Promotor del referendo presentó un informe en el que reportó un total de ingresos de \$2 046 328 135 81, de los cuales, \$1 416 714 893.00 fueron gastados en recolección de apoyos.

paña una sanción de multa. A su turno, la Fiscalía General de la Nación adelanta las investigaciones correspondientes.

La Corte Constitucional mediante sentencia C- 141 del 28 de febrero de 2010 declaró inexecutable en su totalidad la ley 1354 de 2009 por medio de la cual se convocaba a un referendo constitucional, por vicios en su trámite, que suponen el desconocimiento de importantes principios constitucionales. La Corte se refiere expresamente a la violación de toques en que incurrieron los promotores de esta iniciativa en los siguientes términos:

El Comité de promotores gastó una suma global que supera más de seis veces lo autorizado por el CNE. A esto se añade que recibió aportes individuales superiores hasta casi treinta veces lo permitido. Toda la actuación ha sido dirigida a burlar mandatos constitucionales y legales como también el principio del pluralismo, al permitirse contar con recursos desproporcionados para privilegiar la propuesta.<sup>55</sup>

### XIII. MECANISMOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN FEMENINA DESDE LA PERSPECTIVA DEL FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

La participación política de la mujer en Colombia deja mucho que desear.<sup>56</sup> No obstante, que representa el 51.2%<sup>57</sup> de la población colombiana, se denota un escaso progreso en cuanto a su participación en las directivas de los partidos y movimientos políticos,<sup>58</sup> como también en su inclusión en las listas de candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular.<sup>59</sup> Una de las causas de esta situación se encuentra en que

<sup>55</sup> Corte Constitucional. Sentencia C. 141 de febrero 28 de 2010

<sup>56</sup> El Tiempo, 25 de noviembre de 2008. “Caída de 26 puestos por diferencias salariales y menor participación en política” pág. 1-2 . El Foro Económico Mundial concluyó que “Colombia pierde el liderazgo en igualdad de mujeres y hombres; pasó del puesto 24 al 50, entre 130 países observados”

<sup>57</sup> Censo de población 2005

<sup>58</sup> Véase [www.fescol.org.co/docpdf/cartillaranking.pdf](http://www.fescol.org.co/docpdf/cartillaranking.pdf). Ranking de igualdad de mujeres y hombres en los partidos y movimientos políticos colombianos.

<sup>59</sup> Castro González Adriana “la participación de mujeres en el Congreso de la República 2006” En su investigación afirma que en el Senado el porcentaje de mujeres elegi-

los partidos, más que ser intermediarios amigables de los reclamos feministas y de las mujeres, han sido espacios resistentes y hasta hostiles a la presencia femenina y a una agenda integral que promueva la ciudadanía plena de las colombianas. Esto explica por qué los vínculos que supone la representación política democrática entre iniciativas feministas y de mujeres y partidos se activan solo esporádicamente y mas a título personal que institucional.<sup>60</sup>

El AL Núm. 1 de 2009 estableció la equidad de género como principio rector de los partidos y movimientos políticos. El Proyecto de Ley No. 190 del senado y 092 de Cámara de 2010 que reglamenta la Reforma Política, que actualmente cumple el trámite de revisión previa ante la Corte Constitucional, dispone que las listas en las que se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta deben conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros. Establece un incentivo económico del 5% de los recursos que reciben para la financiación de su funcionamiento, para los partidos y movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas. Dispone además, que los partidos y movimientos políticos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al 15% de los aportes estatales que les correspondieren, para la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político.

Aunque es importante que los partidos y movimientos políticos incluyan mujeres en las listas, este hecho por sí solo no garantiza su elección. Es necesario implementar acciones positivas que le den sustento a una mayor participación femenina haciéndola efectiva y superando el mero formalismo.

das se mantuvo tanto en el 2002 como en el 2006 en 11.8%, contrario a lo que sucedió en la Cámara en donde el porcentaje de mujeres elegidas en el 2002 fue de 13.2% y en el 2006 bajó a 9.6%.

<sup>60</sup> Wills Obregón, María Emma, *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia 1970 – 2000*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2007, p. 391.

XIV. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS, MOVIMIENTOS POLÍTICOS  
Y CAMPAÑAS ELECTORALES EN LOS PROYECTOS DE LEY NO. 190  
DE SENADO Y 092 DE CÁMARA DE 2010, QUE REGLAMENTAN  
EL A.L. NO. 01 DE 2009<sup>61</sup>

Los proyectos citados fueron aprobados por el Congreso de la República a finales del 2010, pero en el curso de las discusiones surgieron algunas discrepancias entre las dos Cámaras, que requirieron el nombramiento de una comisión de conciliación, que las dirimió acogiendo el texto aprobado por el Senado, el cual contempla aspectos relacionados con el financiamiento de la actividad política, inspirados en la Ley de Garantías Electorales, entre los cuales merece destacarse la fijación de límites a la financiación particular de las campañas electorales diferentes a las de presidente de la República, llenando el vacío dejado por la Ley 130 de 1994 que hacía posible que una sola persona natural o jurídica financiara *íntegramente* una campaña electoral. Este tema, unido a la enumeración de las fuentes de financiación prohibida y el establecimiento de anticipos de hasta un 80% de la financiación estatal de las consultas o las campañas que los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos (GSC) que inscriban candidatos pueden solicitar ante el CNE, son los temas rescatables de la reglamentación, que tienden a cerrar la brecha entre las campañas presidenciales y las campañas para los demás cargos y corporaciones públicas, equilibra y mejora el clima de la participación política en nuestro país, al permitir que candidatos que no poseen recursos económicos puedan acceder al anticipo para adelantar sus campañas proselitistas.

<sup>61</sup> La Corte Constitucional mediante sentencia núm. C-410 del 23 de junio de 2011 declaró la exequibilidad del proyecto de ley que reglamenta el A.L. núm. 01 de 2009 y el presidente de la República la sancionó el día 14 de julio de 2011, bajo el No. 1475, que inicia su vigencia a partir de esta fecha y gobernará los comicios electorales que se celebrarán el 30 de octubre en nuestro país, para elegir autoridades y corporaciones regionales. El Gobierno Nacional elevó una consulta al Consejo de Estado sobre aplicabilidad de esta ley al proceso electoral en curso, que fue absuelta mediante concepto No. 2064 de julio 27 del presente año, al cual no nos referimos en razón a que no se ocupa de temas de financiamiento. Como en esta materia la Corte Constitucional declaró exequibles todos los artículos que integran el título II de la ley, no se requiere modificar el contenido del presente escrito.

A continuación haremos una síntesis de las principales normas sobre financiamiento político y electoral contenidas en el Título II del texto conciliado, el cual consta de tres capítulos, a saber:

El capítulo I se denomina Financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos, establece que de conformidad con el Estatuto tributario, las donaciones podrán ser deducidas hasta en un 30% de la renta líquida del donante, determinada antes de restar el valor de la donación. El artículo 17 de proyecto modifica los porcentajes de distribución de los recursos de financiamiento de los partidos y movimientos políticos del artículo 12 de la Ley 130 de 1994 para incluir un 15% que se distribuirá en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de concejos municipales, un 5% en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas y otro 5% en proporción al número de jóvenes elegidos en dichas corporaciones. Se resalta la promoción de estímulos tributarios para donantes que financien partidos y movimientos políticos.

El capítulo II: De la financiación de las campañas electorales, establece los porcentajes de votación que deben obtener los partidos, movimientos políticos y GSC que inscriban candidatos, para tener derecho a reposición, así: PLURINOMINALES Cuando la lista obtenga 50% o más del umbral determinado para la respectiva corporación. UNINOMINALES: Cuando el candidato obtenga el 4% o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección. Este porcentaje se equipara al establecido por la Ley de Garantías para el candidato presidencial. ANTICIPOS: los partidos, movimientos y GSC que inscriban candidatos podrán solicitar en forma justificada ante el CNE hasta un 80% de anticipo de la financiación estatal de las consultas o de las campañas electorales en las que participen. Aspecto muy positivo que amplía los horizontes de la participación política y que corrige la inequidad en el trato dado a los candidatos presidenciales y los demás candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular. LÍMITES A LA FINANCIACION PRIVADA: Ningún partido podrá recaudar contribuciones o donaciones individuales superiores al 10% del total de gastos que pueda realizar en la respectiva campaña. Se evita que una sola persona natural o jurídica pueda financiar íntegramente una campaña como ha ocurrido hasta hoy en nuestro país, con notable detrimento sobre la independencia y autonomía de los candidatos. LÍMITES AL MONTO DE GASTOS: Serán fijados por el CNE en el mes de enero de cada año teniendo en cuenta los costos reales de las campa-

ñas, el censo electoral y la apropiación presupuestal por cada candidato a cargo uninominal o por lista de candidatos. En el caso de listas con voto preferente el monto máximo de gastos de cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos. El CNE señalará adicionalmente, el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas. Salvo la fijación de dicho monto en las listas con voto preferente y la fijación de un tope para los recursos que los partidos pueden invertir en una campaña electoral. Este tema se encuentra regulado de manera similar en la Ley 130 de 1994. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES: Los recursos de las campañas cuyo monto máximo de gastos sea superior a 200 SMLM originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos a cargos uninominales o corporaciones públicas solo cuando se trate de listas con voto preferente. En las listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o en su defecto, por el partido, movimiento o GSC. Los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada. La exigencia de nombramiento de un gerente de campaña solo se había establecido para las campañas presidenciales y en cuanto a la exigencia de la cuenta única, ya el CNE se había ocupado del tema<sup>62</sup>, lo cual facilita la labor de revisión y control. PÉRDIDA DEL CARGO POR VIOLACIÓN A LOS LÍMITES DEL MONTO DE GASTOS: En el caso de elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la ley. Y en los cargos uninominales la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección, en cuyo caso la caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el CNE determinó la violación de los límites al monto de gastos. Esta determinación de competencias era indispensable, pues la falta de definición al respecto hacía imposible la imposición de dichas sanciones.

CAPÍTULO III DISPOSICIONES COMUNES: enumera los tipos de financiación que prohíbe, a saber: Las que provengan directa o indirectamente de

<sup>62</sup> Resoluciones 330 de 2007 y 1094 de 2009 del CNE.

gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales; las que deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público; las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto de dominio respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio; las contribuciones anónimas; las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad; los que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular; los que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un 50% de contratos o subsidios estatales que administren recursos públicos o parafiscales o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales en los juegos de suerte y azar. Estas prohibiciones de fuentes de financiación son importantes en la medida que alejan a los partidos y candidatos de injerencias nocivas y le imprimen transparencia a la financiación, preservando la autonomía e independencia de los candidatos. De las normas antes citadas, únicamente las que sean declaradas exequibles por la Corte Constitucional estarán vigentes para las elecciones regionales de octubre.

Aunque en materia de financiamiento político y electoral los proyectos de ley que reglamentan el AL Núm. 01 de 2009, constituyen un avance con respecto a las normas vigentes, resultan insuficientes los correctivos adoptados en los mismos para evitar la infiltración paramilitar en la política, porque las sanciones a los políticos deshonestos y a los partidos que los avalen quedaron sujetas a reglamentación legal. A pesar que se fijó el 1o. de agosto de 2009 como término máximo para que el gobierno nacional o el Congreso presentaran dicho proyecto, ello nunca sucedió y el que sometió el Gobierno a consideración del Congreso de la República y aprobado por este a finales del año 2010 aún no se encuentra vigente, porque está en trámite de *revisión previa* de Constitucionalidad.

Las sanciones allí contempladas para los parlamentarios, los partidos políticos y sus dirigentes *solo se pueden aplicar a futuro*. Este artículo ha desatado toda suerte de críticas y suspicacias porque se considera que de

esta manera se soslayó su aplicación inmediata a todas las investigaciones que actualmente se siguen a los parlamentarios elegidos en 2006. De este modo, como diría el poeta León de Greiff, “todo pasó, sin que pasara nada”. Después de semejante escándalo suscitado por la infiltración de los dineros ilícitos en la financiación de las campañas electorales seguimos igual, toda vez que los graves hechos que motivaron estos cambios quedaron cobijados por el manto de la impunidad, por lo menos en lo que a los partidos políticos se refiere. Cabe advertir que en lo concerniente a las sanciones de tipo penal es entendible que éstas se rijan por la ley vigente al momento de la comisión del hecho punible, no así en lo que hace relación a las sanciones electorales aplicables a los partidos y movimientos políticos. En efecto, la Reforma Política de 2009 se aplicó por primera vez en las elecciones de Congreso de 2010 y ya la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia acaba de iniciar una investigación previa por presunta corrupción electoral en Córdoba contra tres senadores de ese departamento, elegidos para el período 2010-2014 y se han denunciado graves amenazas de infiltración de bandas criminales emergentes BACRIM, en las elecciones territoriales de octubre próximo. Es de esperar que, una vez entre en vigor esta ley, los partidos políticos actúen con mayor responsabilidad y recato a la hora de avalar candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular, habida cuenta que cualquier transgresión a lo dispuesto en el Acto legislativo en mención les acarreará consecuencias que pueden ir hasta la pérdida de la personería jurídica. Enhorabuena!

## XV. BIBLIOGRAFÍA

- ABELLO, Silvia y LINA, Duque, *Financiación de los partidos políticos*, Tesis de Grado, Pontificia Universidad Javeriana, 1998.
- BECCASSINO, Ángel, *La Nueva Política. El entorno y la comunicación electoral*, Grijalbo Bogotá, 2008.
- CEPEDA ULLOA Fernando, *Financiación de Campañas Políticas*, Bogotá, Planeta Colombiana editorial, 1997.
- CEPEDA ULLOA Fernando, *Corrupción y Gobernabilidad*, Bogotá, 3R editores, 2000.
- CORREA OLARTE, María Eugenia y CAÑÓN MURILLO, Nicolás, *Análisis comparativo de las elecciones presidenciales y de congreso de 2002 y*

- 2006 y de los partidos políticos en relación con el impacto de la reforma política de 2003*, Universidad La Gran Colombia.
- DE LA CALLE LOMBANA, Humberto, *Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Colombia. La Financiación de la Política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Pilar del Castillo. Daniel Zovatto, Editores, 1998.
- , *El régimen legal de los partidos y movimientos políticos en Colombia*, Ministerio del Interior, Bogotá, 1992.
- GAITAN PUENTES, Luis Francisco, *El lavado de activos en el financiamiento de las campañas electorales en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Especialización en Auditoría Forense, Facultad de Contaduría Pública. 2008.
- GIRALDO, Fernando et al., *Atlas sobre elecciones presidenciales, 1974-2002*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2004
- GUTIÉRREZ FRANCISCO, *Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*, Bogotá, Norma, 2007.
- GUTIÉRREZ, Francisco et al., *Degradación o Cambio. Evolución del Sistema Político Colombiano*, Bogotá, Norma, 2002.
- HOSKIN, Gary y GARCIA SÁNCHEZ, Miguel (comps.), *La Reforma Política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?*, Universidad de los Andes, marzo de 2006.
- LOSADA, Rodrigo y MUÑOZ YI Patricia, *Las elecciones de 2006 en Colombia. Una mirada desde la Reforma Política de 2003*, Pontificia Universidad Javeriana, 2007.
- LOSADA, Rodrigo, *Implicaciones electorales de la reinserción política de las autodefensas en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana, febrero de 2006.
- MAYORGA, García Fernando, *Ley 130 de 1994*, Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1996.
- MEDELLÍN Pedro et al., *Balance electoral 2006. La consolidación del personalismo presidencialista*, Fundación Ortega y Gasset, 2006.
- NACIONES UNIDAS, DAE, Registraduría Nacional del Estado Civil, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, UNDP Colombia, *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano*. Tomos I y II, Editora Guadalupe Bogotá, 1998.

- PIZARRO LEÓN GÓMEZ, Eduardo, *El financiamiento de las campañas electorales en Colombia. Reforma Política y Paz*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1998.
- RESTREPO HERRERA, Nydia y SÁNCHEZ DE ALFONSO, Clelia América, *Financiación de Partidos Políticos y Campañas Electorales*, X Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, Lima, Perú, 28 al 30 de enero de 2003.
- RINCÓN, Omar *et al.*, *Opinión Pública, encuestas y medios de comunicación –El caso del 8.000-*, Bogotá, FESCOL y Centro de Estudios de Periodismo Universidad de los Andes, 1997.
- TAMAYO, Martha Lucía, *Vote bien. ciudadanía@transparenciacolombia.org.co*
- WILLS Obregón, María Emma, *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia. 1970 – 2000*, Norma, 2007.
- RESTREPO LONDOÑO Diego y RENDÓN OSPINA, Sandra, “Efectos sobre los partidos y el sistema electoral”, en “*Efectos políticos y económicos de la financiación Estatal de los partidos políticos y las campañas electorales*”, Documento Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Justicia y Seguridad, Bogotá, 1995.
- ROLL, David y Grupo de Investigación de Partidos Políticos de la Universidad Nacional de Colombia, *Democracias Prepago?*, Bogotá, Digiprint Editores, 2010.
- SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, “La financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. El caso colombiano”, *Revista de Derecho Público*, Universidad de los Andes, núm. 9, septiembre de 1998.
- ZOVATTO Daniel y DEL CASTILLO, Pilar, *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1998.