

BOGOTÁ Símbolo de la República

“Los libertadores pasaron como un soplo sobre el recuerdo del campamento español y plantaron las banderas de la República. Con ejércitos reunidos de la misma Venezuela de Federmán y de tropas recogidas de toda la Nueva Granada, cayó el nombre del campamento español y se dejó sólo el nombre de Bogotá, símbolo de la República. En un movimiento inconsciente, y en una noche en que nadie supo lo que votaba, los constituyentes del 91 votaron una moción de un senador cuyo nombre no recogerá la historia y que más tarde fue expulsado del Senado, un artículo que restablecía el nombre colonial de Santa Fe de Bogotá y anulaba el de Bogotá decretado por los libertadores. De esta manera tenemos hoy una Constitución contra natura. Nadie se considera santafereño en Bogotá y el desconocimiento de la voluntad de los libertadores quedó estampado en la Constitución como un mandamiento insólito”.

Germán Arciniegas
De su columna “Hechos Históricos”,
de “El Tiempo”.

El caso colombiano

Financiación de las campañas electorales de candidatos

Jaime Calderón Brugés

Desde hace años los costos crecientes y exorbitantes de las campañas electorales para la elección de miembros de las corporaciones públicas y de alcaldes, gobernadores y Presidente viene siendo motivo de preocupación hasta alcanzar el grado de controversia actual.

A nivel universal la presencia exagerada del dinero en la política, cualquiera que sea su origen, es factor de perversión del poder al que ha venido desquiciando en sus tres ramas: ejecutiva, legislativa y judicial. Su labor corruptora ha vulnerado la tridivisión y mutua independencia del poder público. Lo anterior se evidencia cuando en eventuales y puntuales casos algunas de las tres ramas, en especial la judicial, actúa tratando de corregir el entuerto para rescatar la legitimidad perdida o en entredicho.

Antecedentes

DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU FINANCIACIÓN, en Colombia las campañas electorales de los partidos se atomizan en las de sus individuales y múltiples candidatos y es por ello que en estricto rigor lo cuestionado no son las campañas institucionales de los partidos sino las de los candidatos, que en su generalidad, actúan

económicamente con absoluta independencia de su partido bien sea que jurídicamente se encuentren o no avalados por ellos. Es así como, principalmente en el caso de las elecciones presidenciales, lo primero a que acude la campaña es a la organización de una asociación o ente jurídico, con personería distinta a la del partido, para

III TRIMESTRE 1995

manejar los recaudos y gastos del certamen electoral.

El tema de la financiación de la actividad política y de las campañas de partidos y candidatos ha estado en el temario de varios conductores de la opinión pública. En el lapso de los últimos cincuenta años se identifican los siguientes antecedentes:

1. En el año de 1945, Jorge Eliécer Gaitán al aceptar la postulación como candidato presidencial en el discurso pronunciado para este efecto dedicó extensos párrafos de minuciosas consideraciones al ya en este entonces presente fenómeno de la corrupción en las campañas electorales, siendo, en su decir, sus principales manifestaciones: "una propaganda aviesa sin profesionalismo, el fraude y la compra del voto".
2. En 1953 el Presidente Laureano Gómez en el contexto de la reforma constitucional propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente redactó un artículo que imponía a los partidos políticos la obligación de demostrar el origen de sus recursos.
3. En 1966 el expresidente Alfonso López Michelsen presentó un proyecto de reforma constitucional en el cual se establecía constitucionalmente la debida y necesaria independencia de los candidatos frente a las fuerzas

económicas como preservación de la moral en la actividad política.

Posteriormente se han sucedido, en esta materia, varias iniciativas parlamentarias o de origen gubernamental:

- a. Proyecto de Ley N° 18 de 1977, "Sobre régimen legal de los partidos", presentado por el Senador Enrique Pardo Parra.
- b. Proyecto de Ley N° 76 de 1978, "Por el cual se establece el ordenamiento legal de los partidos y se desarrolla el artículo 120 de la Constitución en cuanto a ello se refiere", presentado por el mismo Senador Pardo Parra.
- c. Proyecto de Ley N° 36 de 1981, "Por el cual se reglamenta el funcionamiento de los partidos políticos, se controla el origen de los fondos, se ordena que el Estado asuma parcialmente sus gastos electorales y se establece la igualdad en el acceso a los medios oficiales de Comunicación Social", de la autoría de los Senadores Carlos Augusto Noriega y Rodrigo Lara Bonilla.
- d. Proyecto de Ley N° 49 de 1981, "Por medio del cual se reglamenta el funcionamiento y subvenciones de los partidos políticos", presentado por el Representante Gustavo Wilches Bautista.

Ninguno de estos proyectos se convirtió en Ley.

4. En 1984 el gobierno de Belisario Betancur presentó un nuevo proyecto de ley: "Por el cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos Políticos y se provee la financiación de las campañas electorales". Esta iniciativa se convirtió en la Ley 58 de 1985 siendo el primer *Estatuto Básico de los Partidos* pero sin considerar en su versión final lo pertinente a la financiación parcial por parte del Estado de las campañas electorales. Se establecieron sí reglas referentes al registro de libros de contabilidad y presentación de cuentas. De esta Ley quedan vigentes pocos artículos.
5. La Constitución Política de 1991 (art. 109) eleva a rango constitucional, a manera de "contribución", la financiación parcial del costo de las campañas electorales de los partidos, movimientos y candidatos.
6. Antes de entrar en vigencia la Constitución Política de 1991 (se dice que el 4 de julio de 1991) la Asamblea Nacional Constituyente por el Acto Constituyente N° 2 del 30 de junio de 1991 reglamentó lo referente a las elecciones que se celebraron el 27 de octubre de 1991 para elegir nuevos miembros del Congreso en virtud de la revocatoria del mandato conferido a los

congresistas en ejercicio y elegidos unos meses antes. Ese mismo día se llevó a cabo la primera elección popular de gobernadores.

En el acto constituyente mencionado se ordenó la financiación de las campañas políticas, adelantadas por los aspirantes y por los partidos y movimientos, con sumas equivalentes a un ciento sesentavo (1/160) en el caso de los aspirantes al Congreso, siempre que hubiesen alcanzado una votación mínima del 10% del cociente electoral (para Senado y Cámara), y del 5% del total de votos válidos en la elección de gobernador, (Artículo 6° y 18°) otorgándose para ellos un quinientosavo (1/500) del salario mínimo mensual por voto válido. Debe anotarse que quien reconoció los gastos en esta oportunidad fue el Gobierno Nacional directamente.

El 20 de septiembre de 1991, el Gobierno Nacional expidió el Decreto N° 2192, mediante el cual se determinó la forma y oportunidad del reconocimiento de los gastos relacionados con la financiación de las campañas electorales, para las elecciones indicadas en el párrafo anterior (Senado, Cámara y Gobernadores), en ejercicio de las facultades que le otorgaba el mismo artículo 18 del Acto Constituyente número 2 de 1991, en su inciso final.

7. Luego de las elecciones del 27 de octubre de 1991 se llevaron a cabo el 8 de marzo de 1992 las correspondientes a Alcaldes, Concejales Distritales y Municipales, Diputados y Ediles del Distrito Capital. Entonces el Congreso expidió la Ley N° 02 del 21 de febrero de 1992 "Por la cual se dictan algunas disposiciones en relación con las elecciones que se realizarán el próximo 8 de marzo de 1992". Esta Ley en su artículo 8 autorizó la financiación de las campañas en referencia y remitió al Gobierno Nacional su reglamentación que se hizo por Decreto N° 363 del 27 de febrero de 1992. El Decreto asume dos financiaciones:
- A los partidos y movimientos con representación en el Congreso.
 - A los candidatos en función de los votos válidos obtenidos.
- El artículo 10 de la Ley N° 02 en mención limitó su aplicación a las elecciones celebradas en 1992.
8. En 1994 se llevaron a cabo elecciones para Congreso, Presidente y Vicepresidente, Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Juntas Administradoras Locales. El Congreso de la República expidió entonces la Ley 84 del 11 de noviembre de 1993 que en el artículo 18 se ocupó de la

"Financiación de las Campañas". La Corte Constitucional, en sentencia C-145/94, del 24 de marzo, se pronunció sobre la inconstitucionalidad de la Ley 84 de 1993 y en especial sobre la financiación estatal de campañas electorales, dijo: "...De un lado, considera la corte que se trata de un elemento central esencial de la regulación de las funciones electorales, por lo cual es materia de reserva de Ley estatutaria". "De otro lado, esta Corte estima que un aspecto central del funcionamiento y régimen de los partidos y movimientos políticos, es el relacionado con la financiación estatal de las campañas electorales. Es este uno de los temas de ineludible regulación mediante Ley Estatutaria, en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 152, literal c) de la Carta Política..." En otro aparte del mismo fallo, señala: "...En esas condiciones mal podría el legislador ocuparse de regular la misma materia mediante Ley ordinaria, como lo hizo en el presente asunto, pues ello equivaldría a desnaturalizar la esencia misma de los contenidos normativos que por decisión del constituyente, en razón a su trascendencia, ameritan de un procedimiento de especialísimo orden y calificación para la

formación de la voluntad legislativa, lo que lleva a esta Corporación a estimar que el precepto acusado efectivamente viola el artículo 152 literal c), en concordancia con el 153 de la Carta Política. Así habrá de declararse..."

En la parte resolutive se declaró la inexecutable por vicios de procedimiento, por contener materias que deben ser reguladas por medio de Ley estatutaria, entre otros el artículo 18 enunciado.

Lo vigente

El FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA NORMATIVIDAD vigente sobre la financiación de las campañas es el artículo 109 de la Constitución Nacional que consagra, también, la ayuda financiera para el funcionamiento de los partidos y movimientos con personería jurídica.

El Artículo 110 de la Constitución Nacional prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribuciones a los partidos, movimientos y candidatos.

De su parte el artículo 109 establece las siguientes previsiones:

- Excluye la posibilidad de la financiación total, por parte del Estado, del Costo de las campañas de partidos, movimientos y candidatos por cuanto la norma expresamente la limita al ámbito y concepto de "contribución".
- Consagra la ayuda financiera parcial para el funcionamiento y las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y para aquellos que no teniéndola

- cumplan electoralmente con la exigencia que establezca la ley.
- Remite a reglamentación legal aspectos importantes como:
 - Limitación del costo de las campañas electorales;
 - Máxima cuantía de las contribuciones individuales y
 - Rendición pública de cuentas sobre volumen, origen y destino de sus ingresos.

El cumplimiento del mandato constitucional puntualizado en el literal c) anterior el Congreso de la República expidió la Ley 130 de 23 de mayo de 1994 por la cual se adoptó: "El Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, se dictan normas sobre su financiación y de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones".

La Ley 130 es el estatuto vigente. En cuanto hace al tema en referencia se ocupa de los siguientes aspectos principales:

- El título IV (Art. 12 a 17) en lo atinente a la financiación estatal y privada reglamenta:

- a. La financiación de los partidos
 - b. La financiación de las campañas
 - c. Los aportes de los particulares
 - d. La entrega de las contribuciones
 - e. Donaciones de las personas jurídicas
 - f. Líneas especiales de crédito
- 2º El título V (Art. 18 a 21) bajo el título de Publicidad y Rendición de Cuentas establece:
- a. La obligación anual a cargo de los partidos y movimientos, de sus organizaciones y grupos con o sin personería jurídica de presentar informes públicos sobre sus ingresos y egresos, los dineros públicos asignados y los recursos y gastos habidos en las campañas electorales.
 - b. La oportunidad en el tiempo y contenido mínimo en materia de categoría de ingresos y clases de gastos.

Aprobado por el Congreso el proyecto de ley hoy identificado como Ley 130 de 1994, fue sometido al control previo de constitucionalidad por su contenido material de Ley Estatutaria. En relación con la financiación del funcionamiento de las campañas de los partidos y movimientos establecida en el proyecto de Ley la Corte Constitucional se expuso así: *"La razón de ser de la ayuda financiera —que es por lo tanto parcial en cuanto no puede y no debe hacerse cargo de todo el costo de la actividad política—*

busca neutralizar la dependencia y servidumbre que las organizaciones políticas pueden adquirir respecto de los centros privados de poder que les prodigan su apoyo económico y pueden prevalerse de él para derivar una malsana influencia sobre los asuntos políticos o exigir reciprocidades que deterioran la moral social y socavan la confianza en el correcto desempeño de su función representativa y mediadora, que debería inspirarse únicamente en el interés general".

Y a propósito de la financiación y aportes a las campañas electorales de los candidatos la Corte en la misma sentencia dijo:

"Se busca que la lucha política, en lo posible, sea igualitaria, y que la idoneidad intelectual y moral de los candidatos, las ideas y los programas sean los medios preponderantes a que apelen los actores en la contienda electoral y los únicos recursos que decidan su suerte".

Si el propósito de las disposiciones legales en materia de financiación de la actividad política y más específicamente en relación con la financiación de las campañas electorales de los candidatos es precaver la aplicación real y concreta de los principios de igualdad y transparencia en materia electoral la conclusión es la ineficacia y el fracaso de la Ley 130. Sus disposiciones en esta materia han sido simples

enunciados y ello es efecto de por lo menos dos causas relevantes:

1. Su falta de rigor conceptual, de procedimiento y disciplinario; y
2. Una cierta y frecuente inclinación a interpretarla para su aplicación con subordinación no siempre a criterios estrictamente jurídicos.

La verdad es que la Ley 130 de 1994, tanto en sus enunciados como en sus desarrollos no ha sido consecuente, en materia de financiación política y electoral, con el espíritu y la intención del constituyente del 91 cuando tuvo a bien darle categoría constitucional a este tema.

La opinión pública tiene en la actualidad la generalizada convicción de que las normas que pretenden controlar los abusos del

poder económico y del dinero en la política y en las campañas electorales han sido por demás inoperantes. Simples enunciados que por falta de precisión y severidad conceptuales así como de una rigurosa interpretación jurídica en su aplicación son portadores de gran responsabilidad en la pérdida de la legitimidad en el origen y en el ejercicio del poder y la autoridad, concordantes con la lamentable crisis de credibilidad de la clase política. El proceso de deterioro ha concluido en el fenecer de los principios de transparencia y de igualdad de oportunidades en la función político-electoral en la cual deben imperar. A lo anterior se suma que la Ley 130 en materia de financiación y gastos de campaña lo mismo que en los temas concomitantes es en sus previsiones la apoteosis de la incoherencia.

La legislación interminable

DOS INQUIETUDES DETERMINANTES que siendo concordantes son las bases del Derecho Político Moderno en sus propósitos de consolidación democrática de los actores políticos: 1) La Personería jurídica de los partidos y 2) La financiación del funcionamiento de ellos, y de las campañas de los mismos y de los candidatos a cargos de elección popular.

Quienes se han ocupado del

segundo de los temas anotados, desde una visión histórica, distinguen tres períodos en su evolución:

- a. Una primera fase que corresponde al auge del Estado netamente liberal que diferencia plenamente el ámbito de lo social y de lo Estatal, considerando que los partidos son agentes exclusivamente sociales y cuya financiación debe ser solo privada.

- b. El segundo corresponde al Estado totalitario que impuso la quiebra constitucional del principio liberal y propició la financiación de los partidos en su totalidad por parte del Estado.
- c. Nos encontramos en una tercera etapa. El pensamiento político moderno concibe a los partidos como organizaciones de naturaleza mixta es decir, tanto como agentes estatales así como agentes sociales.

Se busca con criterios eminentemente jurídicos que mediante el apoyo estatal las agrupaciones políticas se legitimen también socialmente mediante el apoyo económico privado sometido a rigurosos controles y precisos límites. Esta es la llamada *financiación mixta* que rige hoy en las democracias más avanzadas.

En Europa el primer país que introduce la ayuda Estatal es Alemania y tiene hoy especial significación en España, Francia e Italia. En Inglaterra se subvenciona a la oposición en sus actividades generales en función de los votos y los escaños obtenidos. Los Países Bajos tradicionalmente opuestos a la financiación estatal vienen acoplándose a ella mediante ayuda económica a las asociaciones juveniles, de investigación y de formación y educación, integradas a las organizaciones partidistas.

La tendencia universal es erradicar las donaciones o contribuciones de las personas

jurídicas y estimular bajo estricto control en su cuantía y origen los aportes de personas naturales. En Francia se estimulan las pequeñas donaciones (hasta 600 francos) a cambio de desgravación fiscal. En Alemania, también con un límite de 6000 marcos por individuo, el Estado subvenciona con medio marco, por voto obtenido, a los partidos. En Estados Unidos y Canadá tiende a darse tanta importancia al "Voto Financiero" como al "Voto Electoral". La idea es que por el estímulo de la financiación estatal y bajo una legislación rigurosa se logre que *"la mayoría financie mínimamente"*.

La financiación Estatal puede, igualmente ser: permanente (Brasil y Guatemala); permanente y electoral (Argentina, Colombia, Ecuador, México y Paraguay); solo electoral (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Venezuela). En Bolivia, Chile, Panamá, Perú y Uruguay no hay financiamiento estatal. Vemos pues que en América Latina prima la financiación por parte del Estado.

Rafael Ballén, actual Procurador Delegado para la Vigilancia Judicial en Colombia, autor de reciente estudio titulado *"Corrupción Política"* inicia la obra afirmando: "Un fantasma recorre el mundo: el fantasma de la corrupción". La corrupción no es únicamente un asunto moral, religioso o espiritual. La corrupción es también un problema político de general contenido económico.

México, España, Brasil, Italia, Japón, Perú, Ecuador, Francia y Colombia son países que se debaten o se han debatido recientemente en crisis institucionales originadas en factores de corrupción o ilegalidad en la financiación de las campañas electorales. Significativamente la última ley francesa sobre financiación de campañas electorales expedida el 29 de enero de 1993, se titula: *"De la prevención de la corrupción"*.

En Colombia, en toda campaña electoral, impera la desmesura económica. La preeminencia del dinero en los debates electorales ha desquiciado el mercado electoral. En Colombia, la viabilidad de una candidatura se mide por su capacidad de convocar, de aglutinar, ingentes cantidades de recursos económicos. En la escala de la jerarquía de los valores, aquellos de connotación ética, humana y espiritual han sido relegados.

Hoy, el Derecho debe dar solución al problema de la financiación electoral y de los partidos para que en la política se consolide la libertad y los derechos de las personas.

En el marco de un ordenamiento básico de los partidos y de la actividad política, el tema de la financiación de los partidos y de las campañas debe evolucionar hacia la estructuración eficaz de una disciplina con entidad propia en el ámbito del Derecho Público.

La preceptiva legal en esta materia debe tener en cuenta, de cada sociedad democrática, sus

peculiares circunstancias, sus vicios, su cultura política. El Derecho Electoral por tener básicamente una dimensión social y ser determinado por factores humanos es de por sí fluctuante y coyuntural, presto a la permanente adopción de soluciones y de reformas legales; fenómeno que ha conducido a que la normatividad del Derecho Electoral sea, en la doctrina alemana llamada: *"Legislación Interminable"*.

Pero si lo anterior es cierto, sus principios tutelares son incommovibles en el acervo de los valores democráticos. Son ellos la transparencia y la igualdad de oportunidades que otorgan credibilidad a los procesos políticos y a la selección de los gobernantes que entonces, pudiendo estar subordinados exclusivamente al interés del bien común, legitiman permanentemente el ejercicio de la autoridad y del poder.

El Consejo Nacional Electoral en uso de la facultad conferida en el numeral 4 del artículo 265 de la Constitución Nacional presentó al Congreso de la República un proyecto de Ley sobre *"Financiación de Campañas Electorales"*. La propuesta parte del principio de que la financiación de las campañas electorales debe hacerse a través de los partidos y movimientos políticos.

Las bases del proyecto son:

1. Financiación mixta de las campañas, es decir con aportes del Estado y de los particulares:

Prohibición a las contribuciones de Personas Jurídicas. Contribución limitada de Personas Naturales.

Propaganda política a cargo del Estado.

Se proponen instrumentos de abaratamiento de la política. Son ellos:
Fijación de un término de las campañas electorales, y Prohibición de aportes en especie.

Para el Consejo Nacional Electoral es claro que la eficacia de la Ley depende de los mecanismos de control que se establezcan. El proyecto adopta los siguientes mecanismos: registro de aportantes; mandatario financiero de las campañas y cuenta corriente única.

La propuesta contempla el fortalecimiento del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.

6. La experiencia nacional como la comparada indica que deben establecerse drásticas sanciones por violación de la Ley de Financiación de Campañas. El proyecto trae dos propuestas:
 - a. Sanciones de carácter político-administrativo: pérdida de la credencial ante el Consejo Nacional Electoral y pérdida de la credencial ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa;
 - b. Penalización para la financiación ilícita.

Por último vale la pena resaltar el artículo 1 del Proyecto en el cual se concreta el espíritu y finalidad de la eventual Ley y se establecen positivamente los principios fundamentales para su aplicación e interpretación: *"la igualdad de oportunidades"* y la *"transparencia en la financiación de las campañas electorales"*.

En definitiva es al Legislador a quien corresponde garantizar las medidas correctas y adecuadas para que partidos y candidatos dispongan de los recursos que les permitan ser independientes del Estado y de los particulares.☺