

El financiamiento de los partidos, movimientos y campañas políticas en Colombia: su evolución y sus falencias¹

The finance of the political parties, movements and campaigns in Colombia: its evolution and deficiencies

JUAN CARLOS ÁLVAREZ ÁLVAREZ²
RICARDO ESCOBAR OSORIO³

 *lus Comitiālis* / Año 4, Número 8 / julio - diciembre 2021 / pp. 106-121 / ISSN: 2594-1356
Recepción: 13 de abril de 2021 / Aceptación: 12 de agosto de 2021

Resumen: El artículo hace una revisión de la evolución del sistema de financiamiento político en el ordenamiento jurídico colombiano, al tiempo que se analizan los vacíos y deficiencias en dicha regulación y se formulan algunas propuestas. Esta aproximación hace parte de un proyecto más amplio en el que se indaga por los problemas relacionados con la financiación ilegal, irregular y corrupta de campañas, partidos y movimientos políticos. Se parte de la premisa que estipula que el correcto funcionamiento del sistema político democrático requiere de un modelo de financiamiento robusto y transparente, dotado de instrumentos que le permitan prevenir, corregir y sancionar comportamientos y prácticas que pueden ponerlo en riesgo.

Palabras clave: Financiación política, democracia, corrupción, partidos políticos, campañas políticas.

Abstract: The paper studies how the political finance system in Colombia has been legally transformed, as it analyzes its deficiencies, and some recommendations are proposed. This work makes part of a larger academic project that explores the problems related with the illegal, irregular and corrupted finance activities of political campaigns and parties in Colombia. The main idea is that the political democratic system will work correctly only if it is sustained by a strong and transparent finance political model, equipped with mechanisms that allow it to prevent, correct, and penalize those practices that may endanger the system.

Key words: Political finance, democracy, corruption, political parties, political campaigns.

¹ El presente artículo hace parte de los resultados del proyecto de investigación financiado por la Universidad EAFIT (Colombia), titulado: “Financiación irregular, ilegal y corrupta de partidos políticos en Colombia: El papel de la política criminal y el derecho penal”.

 <https://orcid.org/0000-0003-3784-5237>. / Correo electrónico: jalvar39@eafit.edu.co

² Universidad EAFIT, Escuela de Derecho, Área de Derecho Penal, Medellín, Colombia.

 <https://orcid.org/0000-0003-3408-7952>. / Correo electrónico: rescoba7@eafit.edu.co

³ Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.



INTRODUCCIÓN: FINANCIACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA

A partir de lo que se denominó como “la tercera ola democratizadora”, comenzó en América Latina una apertura hacia la democracia, luego de un período de dictaduras militares, sobre todo en el sur del continente (Huntington, 1994, pp. 17-40). De forma gradual, aunque con muchos altibajos, se ha mantenido una tendencia a defender la consolidación de los sistemas políticos democráticos en los que se propende por una mayor pluralidad, competitividad y control sobre la transparencia de la actividad política (Gutiérrez y Zovatto, 2011).

El mantenimiento y mejoramiento de una cultura democrática de estas características implica, entre otras cosas, disponer de los mecanismos e instrumentos necesarios para su fortalecimiento. Uno de esos instrumentos es precisamente el sistema de financiamiento de la actividad política que, como se verá, constituye uno de los ejes centrales para la vida de las democracias plurales y participativas. En los diferentes países latinoamericanos, la incorporación e implementación de los cambios en el sistema de financiamiento se ha conseguido a través de arduos y complejos procesos de reforma (Zovatto, 2016). Las contiendas electorales de hoy se caracterizan por ser más o menos competitivas y especializadas, lo que se evidencia en el involucramiento político de una cantidad considerable de actores, así como la demanda de recursos (Gutiérrez y Zovatto, 2011). Colombia no ha sido ajena a esta evolución. Antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, eran pocos los partidos políticos, de manera que la contienda se limitaba casi exclusivamente a dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador. En efecto, durante casi todo el siglo pasado, el rasgo más característico del sistema político colombiano fue la adopción de un sistema bipartidista en el que el monopolio de la gestión pública y del proceso electoral estuvo en manos de estos dos partidos. En ese lapso surgió el llamado Frente Nacional, en el que liberales y conservadores gobernaron el país de forma alterna “repartiéndose proporcionalmente la burocracia estatal” (Giraldo, 2007, p. 126). Esto implicaba un modelo marcadamente excluyente que dejaba por fuera cualquier fuerza política distinta a los dos partidos tradicionales.

Una de las circunstancias que contribuyó a reforzar el bipartidismo excluyente del sistema político antes de la reforma constitucional de 1991, fue el carácter oligárquico que caracterizó la participación política. Así, el financiamiento de la política era un asunto privado; solo los más adinerados podían hacer política y tenían la capacidad de solventar los gastos que implica la existencia y funcionamiento de un partido o de una campaña política. Tal estado de cosas, aunque conveniente para pocos, representaba un gran obstáculo para el desarrollo y la consolidación de una auténtica democracia, “basada en mejores reglas de juego y con garantías reales de competir, aparte de la riqueza o del abuso de los bienes públicos” (Londoño, 2013, p. 299). Fue precisamente a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991 que se cristalizó un proceso de cambios que se empezó a gestar desde finales de la década

de los años ochenta. Se introdujo el pluralismo y participación ciudadana como ejes centrales del sistema político democrático. De ahí en adelante, se han implementado diversas reformas para fortalecer el sistema de partidos y movimientos políticos (Puyana, 2012). Para ello, se ha procurado robustecer y reglamentar el sistema de financiamiento político; con el propósito de lograr este cometido, se le asignó al Estado un papel más protagónico, consistente en aportar gran parte de los recursos con los que, en la actualidad, se deberían financiar las campañas y organizaciones políticas.⁴ El cambio ha facilitado la participación a nuevos actores políticos, distintos de los partidos tradicionales.

Pese a lo anterior, hoy en día la actividad política sigue siendo controlada en gran medida por maquinarias clientelistas que limitan la auténtica participación ciudadana; esto sucede por la cooptación que se hace de la contratación pública, o por la forma en la que se manejan los recursos destinados a la inversión social en las distintas regiones del país. Tal como lo plantean Casas y Zovatto (2011), “si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento” (p. 18); es ineludible hablar de financiación a efectos de que los distintos actores que pretenden acceder al poder público bajo las reglas del sistema democrático dispongan de los recursos para desplegar las actividades necesarias para ello. La financiación política es, además, “una de las formas legítimas de participación política de individuos y entidades privadas, por medio de la cual se manifiestan las preferencias políticas” (Transparencia por Colombia, 2010, p. 4). Así, la manera en que se asignan los recursos a la política resulta un factor determinante si se quiere garantizar en las mejores condiciones posibles, la confianza en el sistema político, la existencia misma de los partidos, su institucionalización y la competitividad transparente y equitativa en el certamen electoral (Zovatto, 2016).

Lo dicho cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que hoy en día la actividad política se desarrolla en un ambiente caracterizado por un alto grado de competencia, en el que predominan contiendas mediáticas altamente costosas. Lo anterior debido a la necesidad, si se quiere competir en igualdad de condiciones, contratar promotores, asesores de imagen, publicistas, encuestadores, comunicadores, antropólogos, psicólogos, entre otros (Corte Constitucional, 11 de noviembre de 2005). De ahí que los partidos y movimientos políticos que aspiren a competir en medio de certámenes tan especializados y onerosos requieran de un músculo financiero fuerte. No cabe duda que la relación entre dinero y política supone diversos riesgos para la legitimidad de los procesos y prácticas democráticas (Malem, 2003). Uno de esos riesgos se materializa en el acceso desigual a las fuentes de financiación, en tanto que la mayor posibilidad de obtención de recursos financieros crea oportunidades de lograr mejores réditos electorales. En ese sentido, la desigual distribución del dinero influye “sobre las posibilidades reales disfrutadas por los partidos y los candidatos para llevar su mensaje a los votantes” (Casas y Zovatto, 2011, p. 18).

Desde la perspectiva del potencial elector, también parece claro que, en tanto mayor sea su capacidad económica para contribuir a la política, tendrá una posición

⁴ De ahora en adelante, cuando se utilice el término “organizaciones políticas”, se estará haciendo referencia tanto a los partidos y movimientos políticos como a los grupos significativos de ciudadanos.

privilegiada y, por ende, una mayor posibilidad de influir en los procesos electorales, y es precisamente por ello que se requiere una regulación que establezca reglas claras y equitativas para asegurar el principio de igualdad en la participación democrática. Esto hace que sea posible hacer efectiva la regla de “una persona, un voto” (Casas y Zovatto, 2011, p. 18). Otro de los riesgos que de forma más contundente puede afectar y distorsionar la transparencia y competitividad de los procesos electorales y las funciones que cumplen los partidos políticos en una democracia, está asociado con la corrupción. En efecto, las transacciones monetarias entre las organizaciones políticas y los donantes, son un terreno fértil para la creación de un mercado oscuro de favores e intercambios entre los unos y los otros.

Por otra parte, un inadecuado sistema de financiamiento político, además de desincentivar la institucionalización de los partidos,⁵ desalienta la participación política de los ciudadanos y merma la credibilidad en el sistema representativo, generando una desconexión entre los partidos y la sociedad. En este orden de ideas, si los ciudadanos no confían en los partidos políticos será difícil que puedan motivarse a realizar aportes económicos a las organizaciones y campañas políticas. Si a ello se suma el hecho, ya reseñado, relativo a los altos costos de las campañas políticas, se tendrá como resultado un contexto propenso para que los candidatos, con el objetivo de obtener los recursos que demanda el certamen electoral, acudan al *lobby* ante grandes conglomerados empresariales o se nutran de fuentes ilegales de financiamiento, que, en el caso colombiano, en no pocas oportunidades provienen del narcotráfico.

En Colombia, país que se ha caracterizado por una marcada desigualdad en la distribución de los recursos económicos, en el que, además, el narcotráfico y organizaciones criminales de diverso origen han permeado las estructuras sociales e institucionales, propiciando un ambiente proclive a la ilegalidad (con el consecuente deterioro de las instituciones y el funcionamiento del sistema político democrático) se han presentado múltiples escándalos relacionados con la financiación ilegal y corrupta de campañas y movimientos políticos (Roll, 2010). La manera de dar respuesta a estos hechos de corrupción en el ámbito político ha consistido, además de mucha retórica mediática, en impulsar reformas legales, en especial en el campo del financiamiento. No obstante, cabe advertir que los cambios a la legislación no han logrado el objetivo de contrarrestar las prácticas espurias de la financiación política, de manera que pervive ese ambiente de ilegalidad en el que reiteradamente se están constatando prácticas de financiación irregular, ilegal y corrupta de partidos y campañas políticas, quizás porque de lo que muchas veces se trata es, simplemente, de una “adhesión retórica” al sistema normativo relevante (Garzón Valdés, 1997, p. 49).

En busca de conjurar los riesgos derivados de un inadecuado sistema de financiamiento político, se ha creado en Colombia un abanico de instituciones y reglas de diversa índole, tales como: topes de gastos para las campañas y los partidos

⁵ En este sentido, Zovatto (2016, p. 17) advierte: “De manera más directa, las reglas de financiamiento —y en particular el monto y el método de desembolso elegido para los subsidios estatales, donde estos existen— pueden incidir decisivamente en la institucionalización de los partidos y en su consolidación como agrupaciones con vida permanente.”

políticos, fuentes y porcentajes permitidos de financiamiento, procedimientos para la rendición de cuentas, sanciones aplicables ante los casos de incumplimiento, entre otros. Ese andamiaje normativo se justifica en la medida en que logre conseguir que el dinero sea solo un instrumento para asegurar el adecuado funcionamiento del sistema, en especial el medio para fortalecer la pluralidad democrática, de manera que, por el contrario, no constituya el mecanismo para corromper el sistema político; esto es, una manera de incidir ilegítimamente en la conformación y manifestación de la voluntad popular (Bernal, 1997). En definitiva, el diseño del sistema de financiamiento ha de asegurar que “las agrupaciones participantes en el proceso democrático tengan las mismas oportunidades de financiación de las actividades que despliegan en busca del éxito electoral” (Bernal, 1997, p. 129), así como garantizar autonomía de los candidatos y partidos políticos elegidos frente a las posibles injerencias de los poderes económicos, sean estos legales o ilegales.

Partiendo de la premisa de que los problemas del financiamiento político de ningún modo se reducen al marco jurídico (Espinosa, 2015), ello no implica que no se reconozca que la existencia de vacíos e inconsistencias en este campo aumenta el nivel de vulnerabilidad frente a posibles injerencias indebidas que, por lo dicho, distorsionan el funcionamiento del sistema político democrático y facilitan la cooptación de los poderes públicos por parte de los grupos o sectores con poder económico, cuyo origen puede ser, como ya se dijo, legal o ilegal. Es por esto que la primera parte de la investigación que se refleja en este artículo se centró en la revisión de la evolución del sistema de financiamiento político en Colombia, indagando por las circunstancias que han rodeado dicha evolución, los objetivos que impulsaron las reformas legales e identificando los vacíos y contradicciones.

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN COLOMBIA

Este apartado tendrá como punto de referencia dos etapas claramente diferenciables: la anterior a la reforma constitucional de 1991, que introdujo profundos cambios en el modelo Constitucional vigente hasta ese momento, y la etapa posterior, a partir de la cual se han expedido diversas leyes en materia de financiación política que, entre otras, han tenido como motivación poner a tono la legislación en esta materia con los postulados de la Constitución Política.

Etapla inmediatamente anterior a la Constitución de 1991

La ley 58 de 1985 aparece como uno de los primeros instrumentos jurídicos expedidos con la pretensión de establecer una regulación más o menos completa del sistema de financiamiento de campañas políticas en Colombia. Entre otros aspectos, se establecieron topes a los montos de estas y se impusieron límites a las donaciones privadas (arts. 9 y 12); se incluyeron medidas para el control del manejo de los recursos de financiación, tales como el registro de libros contables y rendición de cuentas (arts. 6, 7, 8, 9 y 10) y se fijaron mecanismos de financiación estatal indirecta, entre ellos, espacios

gratuitos en medios de comunicación, de radio y televisión públicas (arts. 16, 17, 18, 19 y 20). Londoño (2013) hace notar que, pese a que la expedición de la ley 58 de 1985 implicó un importante avance, la misma seguía considerando la política como una actividad privada, lo que a su juicio explica “la flexibilidad en las normas relativas al financiamiento privado y el reconocimiento de este como la principal fuente de ingresos para la actividad político electoral” (p. 300).

Constitución Política de Colombia de 1991

La entrada en vigor de la Constitución de 1991 supuso una apertura y modernización muy importantes en el sistema democrático colombiano, en tanto que se proclamó que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, democrática, participativa y pluralista (art. 1), uno de cuyos fines esenciales es el de facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan (art. 2). Para lograr este último propósito, la misma Carta Política de 1991 reconoce a los ciudadanos, entre otros, el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40); el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos (art. 107), al tiempo que dispone la forma como se habrá de reconocer personería jurídica a los partidos o movimientos políticos (art. 108) y establece la obligación para el Estado de contribuir con la financiación de la política, dejando además en manos del legislador la potestad de limitar los montos máximos de los gastos en que pueden incurrir los partidos, movimientos políticos, candidatos y las campañas electorales. Asimismo, estableció el deber de rendir cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos (art. 109).

En consonancia con lo anterior, la Constitución colombiana de 1991 estableció la prohibición para los funcionarios públicos de hacer contribuciones económicas a los partidos, movimientos o candidatos (art.110) y constitucionalizó el derecho de los partidos y movimientos políticos a los que se les hubiese reconocido personería jurídica, de hacer uso de los medios de comunicación social del Estado (art. 111) y al elevarse a rango constitucional su financiación mixta (privada y pública), la financiación privada (que predominaba antes de la reforma) dejó de ser el único mecanismo de financiación política en Colombia. Esta nueva perspectiva constitucional del sistema de financiamiento político se deriva del reconocimiento de que la participación democrática de todas las organizaciones políticas debe desarrollarse en condiciones de igualdad material y de transparencia, para lo cual, el acceso igualitario a los recursos resulta primordial.

No se trata solamente de ofrecer a los competidores los recursos necesarios para que puedan sufragar los gastos que implica participar en las elecciones y desarrollar la actividad propia de los partidos y movimientos políticos, sino que también se tiene el propósito de proteger el ejercicio político de la presión indebida de grupos económicos legales y, por supuesto, de organizaciones ilegales; objetivos que han sido reconocidos en diversas oportunidades por la jurisprudencia constitucional (Corte Constitucional, 18 de abril de 2018, 23 de junio de 2011, 11 de noviembre de 2005, 3 de marzo de 1994) bajo el entendido de que son necesarios para hacer efectivos los principios de participación, igualdad, transparencia y pluralismo político.

Ley 130 de 1994

Luego de 2 iniciativas de ley fallidas,⁶ en cumplimiento del artículo 152 de la Constitución Política, se expidió la Ley 130 de 1994 que consagra el “Estatuto Básico de Movimientos y Partidos Políticos”. Este reguló de manera más amplia el tema del financiamiento político. Quizá lo que más resalta en esta ley es el propósito de desarrollar los postulados constitucionales en procura de fomentar el papel protagónico del Estado en la promoción de la participación plural en la contienda democrática. Se restablece la obligación en cabeza del Estado de contribuir, no solo con la financiación del proceso electoral, sino también con el financiamiento de la actividad permanente de los partidos. Para materializar esos objetivos, se establecieron distintas modalidades bajo las cuales el Estado puede aportar a la financiación de las organizaciones y campañas políticas, a saber: financiación pública directa e indirecta para el funcionamiento de las organizaciones y financiación pública directa e indirecta para las campañas, todo ello con cargo al Presupuesto General de la Nación.

Así, en primer lugar, aparece la financiación pública destinada a que los partidos y movimientos políticos reconocidos con personería jurídica puedan sufragar los gastos de funcionamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la citada ley. En segundo lugar, se tiene la financiación indirecta para el funcionamiento de las organizaciones políticas, regulada en los artículos 25 y 28 del estatuto en mención, dirigida a garantizar el acceso permanente de los partidos y movimientos políticos a los medios de comunicación social del Estado. En tercer lugar, en cuanto a la financiación directa de las campañas políticas que implica la entrega de recursos públicos que deberán utilizarse para el pago de los gastos que se originen en la actividad proselitista previa a las elecciones (en conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 130 de 1994), se estableció el mecanismo de la reposición de gastos en proporción al número de votos obtenidos en las elecciones por los respectivos candidatos. Por último, respecto de la financiación pública indirecta, la ley 130 de 1994 consagró dos modalidades: la franquicia postal y el acceso a los medios de comunicación social del Estado durante el periodo electoral.

El citado Estatuto Básico de Movimientos y Partidos Políticos no solo fijó las reglas para el financiamiento público, sino que, además, se ocupó de algunos aspectos relacionados con la financiación privada. Con el propósito de que las contiendas electorales se desarrollen en condiciones de transparencia e igualdad de oportunidades entre los candidatos (Corte Constitucional, 3 de marzo de 1994), se dispuso en su artículo 14 que “ningún candidato a cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña suma que sobrepase la que fije el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE), bien sea de su propio peculio, del de su familia o de contribuciones de particulares”. El artículo 28 establece que, cuando los medios de comunicación privados otorguen publicidad gratuita a las organizaciones políticas, tal acto será tenido como donación y lo deberán hacer constar por escrito.

⁶ En 1992 surge la primera iniciativa de ley que busca instrumentar normativamente el marco constitucional de financiación política, iniciativa que fracasó por la ausencia de un consenso que permitiera su promulgación.

Finalmente, además de las limitaciones en materia de financiación privada, uno de los aspectos que también regula la Ley es el relacionado con el deber de presentar informes públicos de ingresos y gastos. Sin embargo, a pesar de todas las exigencias y límites descritos, pronto se evidenció que resultaron insuficientes (Londoño, 2013). Esto se pudo constatar de manera clara con lo que se conoció como “Proceso 8000”,⁷ y otros casos de financiación corrupta de campañas políticas que para la época salieron a la luz pública. Estos eventos de financiación corrupta dejaron al descubierto los vacíos y la ineficacia que este nuevo marco jurídico tenía de cara a garantizar la competencia transparente entre los partidos y movimientos políticos. De acuerdo con Puyana (2012), “la falencia más evidente tenía que ver con la responsabilidad de los partidos frente a la investigación y la condena de sus militantes elegidos, tanto en corporaciones públicas como en cargos uninominales” (p. 23). Como se verá, fue mucho después, con la expedición de la Ley 1475 de 2011, que se reforzaron las restricciones en el ámbito de la financiación privada de organizaciones y campañas políticas y se enfatizó que la responsabilidad en esta materia recae sobre las organizaciones políticas y sus representantes.

Acto Legislativo 01 de 2003

En relación con los cambios en el sistema de financiamiento político, el artículo tercero del Acto Legislativo 01 de 2003 aumentó el monto de la financiación pública de las organizaciones políticas y de las campañas y se estableció una obligación adicional para el Estado, consistente en que se tendrían que financiar con recursos públicos los gastos derivados de la realización de las consultas populares. De igual forma, y por primera vez, se fijaron sanciones relativas a la violación de los topes de gastos que implican la pérdida de investidura y del cargo público a los infractores.

Acto Legislativo 02 de 2004 y Ley Estatutaria 996 de 2005

Por medio del Acto Legislativo 02 de 2004, se reformó el artículo 197 de la Constitución Política de Colombia, con el objetivo de permitir la posibilidad de reelección del Presidente de la República. Dada esta circunstancia, con el fin de garantizar la igualdad entre los candidatos presidenciales, en la misma reforma constitucional se establecieron diversas medidas orientadas a esa finalidad, entre las cuales se destaca la financiación de las campañas a la Presidencia de la República, de forma prioritaria, con recursos estatales. Con el propósito de reglamentar la nueva disposición constitucional, se expidió la Ley 996 de 2005, la cual se ocupó de regular diversos asuntos concernientes a la financiación de las campañas presidenciales. El más destacado se refiere a la posibilidad de que los candidatos a la Presidencia de la República recibieran anticipos en dinero para la financiación de su actividad proselitista (arts. 10 y 11).

La implementación del sistema de anticipos fue sin duda un avance normativo, pues hasta ese momento los aportes se entregaban a título de reposición de votos, lo cual implicaba necesariamente que ya se hubiesen realizado las elecciones. En la

⁷ El “Proceso 8000” alude a una serie de procesos judiciales y escándalos mediáticos que comienzan a raíz de la comprobación de aportes de dinero del narcotráfico que ingresaron a la campaña presidencial del expresidente Ernesto Samper Pizano en 1994.

práctica esa circunstancia impedía garantizar la igualdad entre los candidatos, que era precisamente el objetivo al que apuntaba el parágrafo del artículo 152 de la Constitución Política recién reformada en pro de permitir la reelección presidencial.

Acto Legislativo 01 de 2009 y Ley 1475 de 2011

El Acto Legislativo 01 de 2009 se orientó a fortalecer el sistema de responsabilidad de los partidos y de sus miembros, mejorar la forma en la que el Estado aportaba recursos a la política y prohibir ciertas fuentes de financiación. Así, a través de la modificación al artículo 109 de la Constitución, por un lado, se pretendió hacer realidad el propósito de promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la política por la vía de la financiación pública de las campañas por medio de anticipos, mecanismo que ya no sería exclusivo de las campañas presidenciales sino, con excepciones, para la generalidad de procesos electorales en Colombia. Por otro lado, con el fin de evitar prácticas corruptas y clientelistas, se prohibieron los aportes de personas naturales o jurídicas extranjeras; asimismo, se impidió cualquier tipo de financiación privada que pudiera tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público. Por su parte, en el artículo 107 se estableció que las organizaciones políticas responderían por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, disposición que resulta coherente con la finalidad de prevenir y sancionar actos de corrupción en la actividad política. Durante el desarrollo de los nuevos mandatos constitucionales se expidió la Ley 1475 de 2011, la que, a nuestro juicio, constituye el avance más importante que, hasta ahora, se ha realizado en Colombia en materia de financiación política. Son muchas las modificaciones y novedades que introdujo esta Ley. A continuación se destacan las más relevantes:

En el artículo 22 se introduce el pago de anticipos de dinero por parte del Estado para todo tipo de campañas políticas. Como se indicó, el sistema de reposición de votos como único mecanismo de financiación pública para las campañas políticas demostró ser insuficiente, debido a que obligaba a los candidatos y partidos a buscar por su propia cuenta los recursos para financiar las respectivas campañas, sin la seguridad de que el Estado con posterioridad repusiera en forma oportuna los dineros invertidos en la campaña. Se previó entonces la posibilidad de que los candidatos pudieran acceder a un aporte en dinero previo al certamen electoral, de máximo el 80% del tope permitido de gastos para la correspondiente elección, con independencia de los votos que luego se obtuvieran por parte del candidato receptor del anticipo (art. 22).

Por otro lado, la misma ley 1475 de 2011 dispuso que “los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación” (art. 8); definió los sujetos a quienes se les podrá atribuir la calidad de directivos de las organizaciones políticas (art. 9) y enunció como faltas sancionables las siguientes: permitir la financiación de la organización y de las campañas electorales con fuentes prohibidas, violar o tolerar que se violen los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales o incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos (art. 10). Además, se estableció el régimen disciplina-

rio para los directivos que incurran en dichas faltas (art. 11), se especificaron las sanciones aplicables a las organizaciones políticas (art. 12) y a los candidatos que sobrepasen los topes de gastos (art. 26).

Dado que la financiación privada de la política ha dado lugar a que en la práctica de las campañas electorales se violen los principios de igualdad, transparencia y pluralismo político, surgió la necesidad de regular y limitar esta posibilidad. Es por lo que, en el artículo 23, se prohibió a las organizaciones y candidatos obtener créditos o recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada por un valor superior al total de gastos permitidos en la respectiva campaña y se fijaron límites también a las donaciones, prohibiendo recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% del total de gastos de la campaña. Los mencionados límites y topes a los gastos de las campañas son definidos cada año por el CNE, teniendo en cuenta los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas. Para ello, el CNE con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, debe realizar periódicamente los estudios y análisis necesarios con el fin de garantizar que los límites al monto de gastos fijados reflejen el valor real de las campañas electorales (art. 24).

Además, a diferencia de lo establecido por la Ley 130 de 1994, la Ley 1475 de 2011 introdujo una amplia regulación respecto de las fuentes de financiación. Así, en relación con los aportes para el funcionamiento de las organizaciones políticas, en su artículo 16 especifica las fuentes de financiación permitidas. En la misma línea, en el artículo 20 se fijan las fuentes de financiación permitidas para las campañas políticas y en el artículo 27 se enuncia con detalle las fuentes de financiación prohibidas. Entre estas últimas se destacan, las que provengan de fuentes anónimas, las que se deriven de actividades ilícitas o tengan fines antidemocráticos o atentatorios del orden público, así como las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un 51% en ganancias provenientes de contratos o subsidios estatales, o de personas que administren recursos públicos o parafiscales, que tengan licencias o permisos para explotar monopolios rentísticos estatales o juegos de suerte y azar.

Por otro lado, en materia de presentación de informes y rendición de cuentas, la Ley 1475 dispuso la obligación para las organizaciones políticas de presentar ante el CNE sus informes contables durante los primeros cuatro meses del año (art. 19). Asimismo, para aquellas campañas cuyos gastos superen los 200 salarios mínimos mensuales, es obligatorio nombrar un Gerente que administre sus recursos y que será el responsable de presentar, de acuerdo con la reglamentación que expida el CNE, los informes correspondientes de ingresos y gastos dentro del mes siguiente a la fecha de la votación. No obstante, a pesar de los avances de la Ley 1475 de 2011, se advierten todavía importantes vacíos y falencias que facilitan y en algunos casos propician prácticas irregulares, ilegales y corruptas en el ámbito de la financiación de organizaciones y campañas políticas.

Ley 1864 de 2017 y los artículos 396A, 396B y 396C del Código Penal Colombiano

Este recorrido por la evolución normativa relacionada con la financiación política en Colombia, finalizará con la mención de algunas de las modificaciones que en materia penal realizó la Ley 1864 de 2017, la cual se expidió con el objetivo de proteger los mecanismos de participación democrática contemplados en el sistema electoral colombiano (Senado de la República de Colombia, 2016). Con ella se introdujeron al título XIV, Delitos contra mecanismos de participación democrática, del Código Penal colombiano los delitos de “financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas” (art. 396A), “violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales” (art. 396B) y “omisión de información del aportante” (art. 396C), delitos que, como ya lo sugiere su título, se encaminan a proteger la correcta financiación de las campañas, dejando por fuera la tutela penal de la financiación para el funcionamiento de las organizaciones políticas.

Con la introducción de los delitos de financiación ilegal de campañas políticas el legislador colombiano optó por atribuir consecuencias penales a ciertas situaciones que antes no tenían ni siquiera sanción administrativa. Así las cosas, algunos de los eventos en los que no hay sanción administrativa aplicable son los que precisamente quedaron contenidos en los delitos tipificados en los artículos 396A, 396B y 396C. Con ello, el legislador acude al derecho penal en aras de solventar ciertos vacíos en el ámbito jurídico administrativo, lo que se traduce en una típica huida al Derecho penal, ámbito jurídico que, cabe recordar, debe ser instrumento de *ultima ratio* dentro del elenco de mecanismos del control social. De hecho, en los antecedentes legislativos se dejó consignado que los tipos penales en comento cumplirán el papel de llenar algunos de los vacíos presentes en la regulación administrativa sancionatoria (Senado de la República de Colombia, 2016, pp. 12-14).

PROBLEMAS QUE SUBSISTEN EN EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO COLOMBIANO

Pese a las reformas y cambios incorporados en el ordenamiento jurídico colombiano, persisten problemas en el ámbito de la financiación política y, por ende, se siguen presentando prácticas irregulares, ilegales y corruptas que afectan de manera grave el correcto funcionamiento del sistema político democrático.

En primer lugar, cabe resaltar las dificultades en materia de financiación estatal, particularmente en lo relacionado con la financiación pública directa para las campañas políticas. Tales dificultades reflejan la ineficacia del sistema y se hicieron evidentes en las elecciones legislativas de 2014 y 2018. Según cifras de la organización no gubernamental Transparencia por Colombia (2014), en las elecciones legislativas de 2014, de un total de 44.989 millones de pesos aprobados en el Presupuesto General de la Nación para las organizaciones políticas por concepto de anticipos, solo fueron entregados 14.727 millones de pesos. Lo anterior explica, en parte, el hecho de que solo

el 20% de los candidatos recibieran contribuciones del Estado por concepto de anticipos. Las cifras también indican que las principales fuentes de financiación de los candidatos fueron privadas, siendo el principal rubro de esta modalidad, los recursos propios, esto es, aproximadamente, el 37% del total de ingresos. En relación con las elecciones legislativas del 2018, según el informe de Transparencia por Colombia (2018), la situación no fue muy diferente. En estas, los anticipos ascendieron al 16,18% de los ingresos totales de las campañas; mientras tanto, el 36,82% correspondió a créditos o aportes provenientes del patrimonio de los candidatos. Finalmente, en cuanto a la financiación pública vía reposición de votos, Transparencia por Colombia (2014) destaca la lentitud del proceso de reposición de gastos por los votos obtenidos luego de las elecciones legislativas de 2014, proceso que está a cargo del CNE. De esta manera, queda claro que la financiación con fuentes públicas es un mandato constitucional que a la fecha no se ha materializado de la forma adecuada. Esto provoca un exceso de dependencia respecto de los recursos privados, aumenta los riesgos de que se acuda a vías de financiación ilegal y hace que el sistema sea proclive a la desigualdad, pues, como ya se había dicho, quienes más posibilidades tienen de acceder a recursos privados, también estarán en situación de ventaja frente a los que tienen menores posibilidades, desequilibrando de esta forma la contienda electoral.

En segundo lugar, una de las mayores dificultades que persiste en el ámbito del financiamiento de la política en Colombia tiene que ver con el sistema de control y responsabilidad. Son tres aspectos en los que principalmente radica el problema:

1. La inoperancia que caracteriza al CNE, ya que es evidente una marcada deficiencia por parte de este órgano en la realización de sus funciones. No obstante que de acuerdo con el artículo 265 de la Constitución Política el CNE está encargado, entre otras, de velar por el cumplimiento de las normas que componen el sistema de financiación político colombiano, su composición y funcionamiento impiden que en la práctica cumpla a cabalidad con sus funciones. Por un lado, a pesar de que no son pocas ni sencillas las competencias que tanto la Constitución como la Ley le encomiendan, se trata de una entidad con pocos recursos técnicos, humanos y financieros (Espinosa, 2015). Esto se debe, en parte, a su falta de autonomía presupuestal.

2. La composición del órgano electoral ha sido, con razón, criticada, pues el mecanismo de elección de sus miembros, en opinión de algunos, condiciona de manera negativa la necesaria independencia de los mismos (Londoño, 2018).

3. La responsabilidad administrativa por infracción de las normas sobre financiación política. Según se explicó en páginas anteriores, las sanciones administrativas no cobijan diversas situaciones que se presentan en los procesos electorales.

En tercer y último lugar debe decirse que las normas que rigen la financiación de la política en Colombia, pese a los esfuerzos legislativos ya reseñados, siguen estando dispersas y desarticuladas. Es a veces ininteligible el entramado de normas que deben revisarse para comprender todas las reglas que rigen en materia de financiación política. En síntesis, estamos frente a un marco jurídico en alguna medida caótico que conlleva a la fragilidad del sistema frente a prácticas clientelistas y corruptas.

La dispersión normativa que caracteriza el sistema de financiamiento político provoca confusión entre los encargados de su interpretación y aplicación y dificulta el control. Por la mismas razones, los ciudadanos tampoco logran tener suficiente claridad de la manera en que pueden participar en el sistema de financiamiento (Restrepo, 2011).

REFLEXIONES FINALES

Con el fin de asegurar la pluralidad política, rasgo esencial de un sistema democrático, es imprescindible la existencia de diversos actores, particularmente movimientos y partidos políticos que representen en condiciones de igualdad los diferentes intereses presentes en la sociedad. El desarrollo de la actividad política requiere dinero, es por esto que los estados democráticos han establecido sistemas de financiamiento para contribuir a que los actores políticos ejerzan esa actividad en igualdad de condiciones. Dada la necesidad del dinero en la actividad política, es preciso regular las fuentes, los topes, los aportantes etc., con el propósito de neutralizar la inadecuada utilización de los recursos y, por ende, disminuir los riesgos que pueden afectar el correcto funcionamiento del sistema político democrático. Es por ello que, a través de distintas reformas legales realizadas en las últimas décadas, se ha pretendido estructurar en Colombia un sistema de financiamiento político en el que se regulan las fuentes, los límites, los requisitos y los controles de esta actividad.

No obstante, al día de hoy, el sistema presenta falencias, debido a que el financiamiento con fuentes públicas no se ajusta de forma óptima a los mandatos constitucionales. Además, la desarticulación normativa, la falta de un órgano electoral autónomo e independiente con medios y recursos suficientes y los vacíos normativos ya señalados, en su conjunto, dificultan el control y la determinación de responsabilidades originadas en la infracción a las normas electorales. Teniendo en cuenta todo lo anterior, algunas de las acciones que podrían desplegarse para hacerle frente a las falencias en mención serían:

1. Con el objetivo de dar cumplimiento al mandato constitucional que obliga a que las campañas políticas se financien con recursos públicos, es importante que el porcentaje de financiamiento que llega vía anticipos sea incrementado y que, a su vez, sean removidos los obstáculos reglamentarios y burocráticos que impiden el acceso eficaz a este tipo de recursos.

2. Por otra parte, teniendo en cuenta que en las campañas políticas los gastos relativos a la propaganda electoral son considerablemente elevados (Transparencia por Colombia, 2014), es pertinente contemplar la posibilidad de financiación total por parte del Estado, en cuanto al acceso a ciertos medios de comunicación; ello requeriría que se regule de manera completa y equitativa el tema de la publicidad electoral.

3. Con respecto a los topes de gastos para las campañas electorales, es necesario

que se establezca su costo real. Actualmente se hace uso del Índice de Costos de las Campañas Electorales (ICCE) para calcular el costo y los topes de las mismas; este índice, concebido en colaboración con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) como una alternativa a corto plazo, debe ser complementado con una investigación de campo que permita identificar de manera más precisa los costos reales de las campañas y fijar una nueva fórmula que permita calcularlos haciéndolos más congruentes con la realidad.

4. Asimismo, se requiere introducir criterios rigurosos y eficaces de seguimiento y control durante el desarrollo de las campañas políticas. Esto implica que, en general, se haga una revisión cuidadosa de los procedimientos que integran el proceso de rendición de cuentas, de manera que los mismos permitan que cada aporte efectuado sea consignado con el mayor detalle posible y revisado durante el desarrollo de la campaña y no una vez que haya concluido.

5. Es necesario que se diseñen mecanismos que ayuden a aumentar el nivel de participación y control ciudadano; se deben implementar canales prácticos que verdaderamente incentiven y permitan la participación de la ciudadanía como veedora de la financiación política.

6. Debe mejorarse el proceso de investigación y de aplicación de sanciones, en especial en casos de financiación ilegal de campañas. Ello requiere, en primer lugar, que se restructure el CNE, de manera que su configuración interna lo haga realmente independiente de los partidos políticos sobre los que debe ejercer control; en segundo lugar, que el mismo sea dotado de los recursos necesarios para realizar adecuadamente sus funciones.

7. Finalmente, por el riesgo que estos representan, es importante implementar estrategias que permitan hacer seguimiento y control a los recursos de origen privado. Por ejemplo, se podría incrementar el apoyo entre las entidades de control (Contraloría General de la República, Unidad de información y Análisis de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Fiscalía General de la Nación y Procuraduría General de la Nación) y la autoridad electoral; además, se podrían mejorar los canales de acceso a la información sobre los antecedentes de quienes participaran en la contienda política. También, es recomendable exigir una actitud de transparencia proactiva a las empresas privadas que financian campañas políticas, de manera que hagan públicos sus aportes y sus beneficiarios.

REFERENCIAS

1. Bernal Pulido, C. L. (1997). Financiación de los Partidos y Movimientos Políticos en Colombia. *Derecho del Estado* (3), pp. 127-146.

2. Casas, P. & Zovatto, D. (2011). Para llegar a tiempo: Apuntes Sobre la regulación del Financiamiento Político en América Latina. En Gutiérrez, P. & Zovatto, D. (eds.), *Financiamiento de los partidos en América Latina* (pp. 17-67). Ciudad de México, México: IFE, IDEA, OEA, ONAM. Recuperado de https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/financiamiento_partidos_s.pdf
3. Colombia. Corte Constitucional (Sala) [internet]. Sentencia C-089 de 3 de marzo de 1994. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/> [consultado 27 de enero 2020]
4. Colombia. Corte Constitucional (Sala) [internet]. Sentencia C-1153 de 11 de noviembre de 2005. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/> [consultado 12 de febrero 2020]
5. Colombia. Corte Constitucional (Sala) [internet]. Sentencia C-490 de 23 de junio de 2011. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/> [consultado 11 de febrero 2020]
6. Colombia. Corte Constitucional (Sala) [internet]. Sentencia C-27 de 18 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/> [consultado 11 de febrero 2020]
7. Espinosa, J. R. (2015). *Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia*. Bogotá, Colombia: Scripto.
8. Garzón Valdés, E. (1997). Acerca del concepto de corrupción. En F. Laporta & S. Álvarez (eds.) *La corrupción política* (pp. 39-69). Madrid, España: Alianza Editorial.
9. Giraldo, F. (2007). Partidos y sistema de partidos en Colombia. En *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos* (pp. 123-159). Perú: Obra prima SRL. Recuperado de: <https://www.idea.int/es/publications/-catalogue/la-pol%C3%ADtica-por-dentro-cambios-y-continuidades-en-las-organizaciones>
10. Gutiérrez, P. & Zovatto, D. (2011). Introducción. En Gutiérrez, P. & Zovatto, D. (eds.), *Financiamiento de los partidos en América Latina* (pp. XV-XXI). Ciudad de México, México: IFE, IDEA, OEA, ONAM. Recuperado de: https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/financiamiento_partidos_s.pdf
11. Huntington, Samuel P (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona, España: Ediciones Paidós.
12. Londoño Osorio, J. F. (2013). Evolución del Financiamiento Político, Un Proceso Incremental de Reformas. En A. Hernández Becerra (ed.), *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral* (pp. 295-312). Bogotá, Colombia: Consejo de Estado.

13. Londoño Osorio, J. F. (2018). *Estudio sobre financiamiento político*. Bogotá, Colombia: Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales, Centro de Análisis y Asuntos Públicos (CAAP).
14. Malem Seña, J. (2002). *La Corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Madrid, España: Gedisa.
15. Puyana, R. (2012). Las reformas políticas en Colombia, 2003-2011: ¿hacia partidos más responsables? En L. Wills Otero y M. Batlle (comps.), *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011* (pp. 17-62). Bogotá, Colombia: PNUD, IDEA, NIMD
16. Restrepo, N. (2011). Balance Regional. Colombia 2011. En Gutiérrez, P. & Zovatto, D. (eds.), *Financiamiento de los partidos en América Latina* (pp. 185-224). Ciudad de México, México: IFE, IDEA, OEA, ONAM. Recuperado de https://www.oas.org/es/sap/docs/-deco/financiamiento_partidos_s.pdf
17. Roll, D. (ed.) (2010). *¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
18. Senado de la República de Colombia (2016). *Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de Ley número 017 de 2015 de Cámara y número 125 de 2016 de Senado* en Gaceta 872 de 2016. Recuperado de <http://www.secretariasenado.gov.co>
19. Transparencia por Colombia (2018). *Financiación de Campañas Políticas 2018*. Bogotá, Colombia: Transparencia por Colombia. Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/2019/03/05/financiacion-de-campanas-politicas-2018/>
20. Transparencia por Colombia. (2014). *Análisis de la financiación de las campañas legislativas en Colombia 2014*. Bogotá, Colombia: Transparencia por Colombia. Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/2014/11/26/analisis-financiacion-2014/>
21. Transparencia por Colombia. (2010). El financiamiento de la política en Colombia (N°11). En *Serie KAS Papers Reforma Política 2010*. Bogotá, Colombia: Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado de https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/KAS_PA-PER_11_Financiamiento_de_la_pol%C3%ADtica_en_Colombia_2010-3.pdf
22. Zovatto, D. (2016). El financiamiento político en América Latina. *Studia Politicae* (4), pp. 7-52. doi: <http://dx.doi.org/10.22529/sp.2016-2017.40.02>