

DIAGNÓSTICO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LAS CAMPAÑAS
ELECTORALES EN COLOMBIA Y LAS PROPUESTAS PARA SU MEJORAMIENTO

JOHANNA PAOLA VILLAMIL GONZÁLEZ

Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Público

Director: Dr. Carlos Eduardo Gechem Sarmiento

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
BOGOTÁ D.C.
2020

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN DERECHO PÚBLICO

Rector:

Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Secretaria General:

Dra. Martha Hinestroza Rey

Decana de la Facultad de Derecho:

Dra. Adriana Zapata Giraldo

Directora del Departamento
Derecho Constitucional:

Dra. Magdalena Correa Henao

Director de Tesis:

Dr. Carlos Eduardo Gechem Sarmiento

Examinadora:

Dra. Martha Carolina Rico Marulanda

Diagnóstico de la financiación privada de las campañas electorales en Colombia y las propuestas para su mejoramiento

Diagnosis of private financing of electoral campaigns in Colombia and proposals for its improvement

Johanna Paola Villamil González*

Sumario: Introducción. 1. Financiación Privada de las Campañas Electorales a las Alcaldías y Gobernaciones. 1.1 Marco normativo y jurisprudencial de la financiación privada de las campañas electorales para cargos de elección en Alcaldías y gobernaciones. 1.2 Análisis normativo y jurisprudencial de los controles al financiamiento privado de campañas electorales a las Alcaldías y Gobernaciones. Conclusión. 2. Financiación Privada de las Campañas Electorales a la Presidencia de la República. 2.1 Marco Normativo de la financiación privada de las campañas presidenciales. 2.2 Análisis normativo y jurisprudencial de los controles al financiamiento de campañas electorales a la Presidencia de la República. Conclusión. 3. Diagnóstico de la Financiación Privada y de los Controles a las Campañas Electorales en Colombia. 4. Derecho Comparado de la Financiación Privada y el Control de las Campañas Electorales. 4.1 Financiación Privada de las Campañas Electorales. 4.1.1 Argentina. 4.1.2 España. 4.1.3 Perú. 4.2 Control de la Financiación Privada. 4.2.1 Argentina. 4.2.2 España. 4.2.3 Perú. 5. Propuesta para el Mejoramiento del Financiamiento Privado en Colombia. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen

El presente documento de investigación señala una referencia documental y analítica sobre los problemas de la financiación privada de las campañas electorales en Colombia, logrando plantear algunos escenarios para su mejoramiento. Por lo tanto, el *objetivo* principal fue hacer un diagnóstico de la financiación privada de las campañas electorales en Colombia y las propuestas para su mejoramiento. La *metodología* utilizada fue de tipo cualitativo tomando como referencia los argumentos teóricos, literarios y jurisprudenciales de la legislación y realidad colombiana como fuente documental para realizar el análisis y los planteamientos expuestos. Asimismo, los principales *resultados* señalan que la financiación privada de las campañas electorales supera el 90% creando un escenario propicio para la ilegalidad y anonimato de aportantes, por lo que se hace evidente la reforma a la justicia en este sentido, además de la conformación de equipos integrales de control y fiscalización de estos escenarios con educación y transformación social.

* Universidad Externado de Colombia. Departamento de Derecho Constitucional. Línea de Investigación. Asesor: Dr. Carlos Eduardo Gechem Sarmiento. Bogotá D.C., 8 de junio de 2020

Palabras clave: Campañas electorales, Financiación Privada, Legislación colombiana, Normatividad.

Abstract

This research document indicates the documentary and analytical reference on the problems of private financing of electoral campaigns in Colombia, managing to propose some scenarios for its improvement. Therefore, the main *objective* was to make a diagnosis of the private financing of electoral campaigns in Colombia and the proposals for their improvement. The *methodology* used was of a qualitative type, taking as reference the theoretical, literary and jurisprudential arguments of Colombian legislation and reality as a documentary source to carry out the analysis and the exposed expositions. Likewise, the main *results* indicate that the private financing of electoral campaigns exceeds 90%, creating a favorable scenario for the illegality and anonymity of donors, making it evident the reform of justice in this sense, in addition to the formation of comprehensive teams of control and supervision of these scenarios with education and social transformation.

Key words: Electoral campaigns, Private Financing, Colombian Legislation, Regulations.

Tema de investigación: Problemas de la financiación privada de las campañas electorales en Colombia y propuestas para su mejoramiento.

Pregunta de investigación: ¿Cuál es la importancia de hacer un diagnóstico sobre la financiación privada de las campañas electorales en Colombia y formular propuestas para su mejoramiento?

Introducción

El financiamiento privado de las campañas electorales ha sido un tema relevante dentro de la historia de Colombia y el mundo entero debido a que, dentro de este contexto, se generan vínculos anónimos que pueden servir para la ilegalidad y el compromiso político posterior a los triunfos electorales; sin embargo, durante los últimos años se ha empezado a legislar al respecto en diversos países de la región iberoamericana buscando la transparencia, inclusión social y el proceder ético de las personas e instituciones.

En Colombia la legislación en esta materia es muy precaria dejando de lado el cumplimiento de normatividad como la contemplada en la Ley 1475 de 2011 donde se obligaba crear la Unidad de Delitos Electorales, acción que se ha postergado por parte de la Fiscalía General de la Nación; asimismo, las barreras que imponen los bancos para los créditos con este destino, leyes y decretos que no se ajustan a la realidad actual, desproporción en la posesión

y manejo de bienes capitales en el país, presión de grupos al margen de la ley, falta de educación y la cultura social habituada o permisiva sobre la corrupción.

Por lo tanto, se plantea indagar al respecto partiendo del objetivo central de hacer un diagnóstico sobre la financiación privada de las campañas electorales en Colombia y señalar las propuestas para su mejoramiento; utilizando una metodología de tipo cualitativa ya que se identifica una problemática social que debe ser analizada y estudiada mediante la referencia teórica, literaria y normativa de acuerdo a la legislación colombiana vigente y la referencia de otros países.

De la misma forma el documento se divide en seis capítulos así: los tres primeros son dedicados al análisis de la problemática local referidos con la Ley colombiana desde varios puntos de vista; el cuarto capítulo toma como referentes los principales modelos de la región hispana España, Argentina y Perú como modelos de actualización y legislación moderna al respecto; en el quinto capítulo se presentan las propuestas de cambio de acuerdo a los análisis planteados anteriormente y finalmente el sexto capítulo hace referencia a las conclusiones generales del documento.

1. Financiación Privada de las Campañas Electorales a las Alcaldías y Gobernaciones

1.1 Marco normativo y jurisprudencial de la financiación privada de las campañas electorales para cargos de elección en Alcaldías y gobernaciones

El desarrollo de la democracia en Colombia debe estar permeado por los principios de igualdad y transparencia, los cuales deben, a su vez, reflejarse en el desarrollo de las campañas electorales; sin embargo, este funcionamiento, ideal en muchas ocasiones, puede verse distorsionado por el financiamiento de las campañas con recursos propios de los candidatos, que no tienen un control efectivo por parte del Consejo Nacional Electoral en adelante CNE, como se explicará más adelante.

El artículo 20 de la Convención Americana de Derechos y Deberes del Hombre (CADH)¹ le exige a los Estados miembros implementar un sistema electoral para que los derechos políticos puedan ser ejercidos mediante la participación en las elecciones periódicas y libres, a través del voto secreto y de ser parte del gobierno de su país, en forma directa o por medio de representantes.

Es por ello que la Ley 1475 de 2011, normativa vigente en nuestro país permite que las campañas electorales sean financiadas a través de desembolsos bancarios o contribuciones que provengan del patrimonio del candidatos, su cónyuge o compañero(a) permanente, o de

¹ DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad²; norma que no establece topes máximos para este tipo de financiación sino que solamente hace referencia a que la sumatoria de tales créditos o aportes no pueden ser superiores al valor total de los costos de la campaña³.

Por lo tanto, las campañas electorales podrían estar simplemente ligadas a la capacidad financiera de los candidatos y sus familiares, convirtiéndose de esta manera en una barrera de acceso para aquellos aspirantes o partidos políticos que no poseen los mismos recursos económicos.

De igual forma, la financiación privada dificulta los controles por parte de las entidades encargadas, en consideración que no es fácil determinar los montos totales y el origen de los recursos, por ejemplo cuando estos son efectuados en especie⁴.

En virtud de lo anterior, el presente capítulo tiene como propósito analizar el fundamento normativo de la financiación privada y de los controles del financiamiento de las campañas electorales a través de créditos, contribuciones que provienen del patrimonio del candidato, su cónyuge o compañero(a) permanente, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.

Así, la financiación privada se ha convertido en la regla general de las diferentes campañas, excepto de las presidenciales; por ejemplo, en la investigación realizada por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación se indica que en Colombia dos tercios de los 362.000 millones de COP⁵ de financiamiento para las campañas electorales locales de 2011 derivaron de recursos propios de los candidatos y sus parientes⁶.

La anterior situación genera el quebrantamiento de los principios de igualdad y transparencia que deben predicarse de las campañas electorales y, por ende, de la misma democracia, pues impide que los candidatos o grupos políticos participen en igualdad de condiciones además

² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1475. (14 de julio de 2011). Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Art. 20. En: Diario Oficial. 2011, no. 48.130.

³ *Ibíd.* Art. 23.

⁴ POR COLOMBIA, TRANSPARENCIA. “Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia en 2014”. [en línea]. En: Bogotá: (Colombia), 2014. p. 13. Disponible en: https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/sistema-politico/Analisis-de-la-Financiacion-de-Campanias-Elecciones-Legislativas-2014_TPC_CEDAE.pdf

⁵ PESOS COLOMBIANOS

⁶ FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (ed.). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales: manual sobre financiamiento político*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, [en línea]. En: Bogotá: (Colombia), 2015. p. 152. Disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>.

de dificultar los controles que aseguren el cumplimiento de las normas electorales; por ejemplo, los topes máximos impuestos y los orígenes permitidos de los recursos privados.

Ahora bien, en Colombia se permite que para las contiendas electorales de alcaldías y gobernaciones el candidato o su cónyuge o compañero permanente financien su propia campaña lo cual tiene respaldo en los artículos 20 y 23 de la Ley 1475 de 2011, al respecto también se establece:

Fuentes de financiación privada (Art. 20):

- ✓ Dinero de origen privado de los partidos y movimientos políticos
- ✓ Prestamos o contribuciones del patrimonio de los candidatos o sus familiares hasta el cuarto grado de consaguinidad.
- ✓ Contribuciones en dinero o en especie que otorguen los particulares
- ✓ Desembolsos de las entidades financieras
- ✓ Ingresos obtenidos por actos públicos o cualquier otra actividad lucrativa del movimiento o partido político.

Límites a la financiación privada (Art. 23):

- ✓ Recibir créditos o recursos provenientes de la financiación privada que exceda el límite de gastos que señala el CNE en la respectiva anualidad.
- ✓ Contribuciones o donaciones individuales que superen el diez por ciento del valor señalado como tope, excepto cuando se trata de recursos propios.

Lo anterior quiere decir que los candidatos de alcaldías y gobernaciones pueden financiar sus propias campañas electorales, con aportes o créditos sin que tengan un límite individual del 10%, sino únicamente sobre el límite máximo fijado por el CNE.

Entonces, a juicio de la Corte Constitucional los límites máximos a los gastos de las campañas electorales son necesarios en un país democrático, ya que tienen como finalidad disminuir las desigualdades de los recursos entre los partidos, movimientos o grupos, esto es, igualdad electoral y controlar la corrupción⁷.

Igualmente, según esta alta corporación la regulación de los recursos privados y públicos de financiación de las campañas electorales, al tenor de lo previsto en el artículo 109 de la Carta Política, tiene como propósito fortalecer el funcionamiento político, electoral y el afianzamiento de una democracia participativa y deliberativa bajo los principios de participación, igualdad, transparencia, pluralismo jurídico y moralidad públicas.

⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-1153 (11 de noviembre de 2005). M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional, 2005.

⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-490 (23 de junio de 2011). M.P: Luís Ernesto Vargas Silva. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional, 2011.

Asimismo, para el Alto Tribunal Constitucional al legislador le era dable regular los topes de la financiación privada, en la medida en que existen riesgos relacionados con la posibilidad que el aportante actué en forma exagerada en aras de satisfacer sus intereses particulares que terminen por comprometer al candidato electo. Y por el contrario, se encuentra ajustada a la Constitución Política el financiamiento propio y de sus familiares del candidato sin topes individuales, al no tener el riesgo de conflictos de intereses, aportes que en todo caso no pueden exceder al total de los gastos de campaña⁹.

De igual manera, es pertinente precisar que el citado artículo 23 de la Ley 1475 de 2011 nos remite tácitamente al artículo 109 de la Constitución Política¹⁰, que contempla que el CNE es el encargado de establecer los límites de gastos de las campañas y las contribuciones privadas.

En virtud de dicha facultad y a manera de ejemplo se encuentra que el CNE en el 2015 expidió la Resolución No. 0127 del 30 de enero de 2015, en la que fijó los límites a los montos de gastos a las campañas electorales de los candidatos inscritos para las elecciones a gobernaciones y alcaldías distritales o municipales, entre otras disposiciones, acto administrativo que debió ser tenido en cuenta por los candidatos y partidos políticos para la contienda electoral.

Por su parte, la Ley 1475 de 2011, en su artículo 27 regula las fuentes de financiación prohibidas de la siguiente manera:

- ✓ Contribuciones que provengan directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se efectúen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a la contienda electoral.
- ✓ Aportes que se deriven de actividades ilícitas o que tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o en contra del orden público.
- ✓ 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.
- ✓ Aportes anónimos.
- ✓ Contribuciones 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.
- ✓ Aportes provengan de personas que ejerzan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes pueden realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino

⁹ *Ibid.*

¹⁰ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Art. 109. En: Gaceta Constitucional, No. 116, 1991.

a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en la ley.

- ✓ Contribuciones de personas naturales o jurídicas cuyos recursos los haya percibido en el año inmediatamente anterior en más del 50% por contratos o subsidios estatales, o porque sean administradores de recursos públicos o parafiscales, o tengan una licencia o permiso para explotar un monopolio estatal o juegos de suerte y azar.

Adicionalmente, los artículos 109 y 110 de la Constitución Política¹¹ contemplan otras fuentes de financiación prohibida, así:

- ✓ Financiación de personas naturales o jurídicas extranjeras
- ✓ Financiación con fines antidemocráticos o atentarios del orden público.
- ✓ Personas que desempeñan funciones públicas, salvo las excepciones que establece la Ley.

1.2 Análisis normativo y jurisprudencial de los controles al financiamiento privado de campañas electorales a las Alcaldías y Gobernaciones

El control del financiamiento de las contiendas electorales de Alcaldías y Gobernaciones en Colombia se encuentra actualmente en cabeza del CNE y del Consejo de Estado; controles que presentan serias dificultades entre ellos, ya que el CNE tiene falta de capacidad administrativa e independencia, por la forma en que sus miembros son elegidos, además de que el Consejo de Estado, aunado a la falta de capacidad, no es conocido como el que ejerce un control en materia electoral¹².

El Consejo de Estado es el máximo tribunal judicial en las controversias relacionadas a la nulidad electoral, al tenor de lo previsto en el artículo 237 de la Constitución Política, entre ellas conoce las demandas de pérdida de investidura de los congresistas, en segunda instancia la demanda por pérdida del cargo de los alcaldes y en primera instancia de los gobernadores por violación de los límites al monto de gastos, a partir de la ejecutoria del acto administrativo proferido por el CNE.

Por su parte, el CNE es el organismo encargado de supervisar y controlar a los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, entre otros, según lo contemplado en el artículo 265 *ibídem*, tales como, sancionar a los alcaldes y gobernadores por violar el monto máximo permitido para las campañas electorales.

¹¹ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Arts. 109-110. En: Gaceta Constitucional, No. 116, 1991.

¹² ESPINOSA, JOSÉ RAFAEL. *Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia*. [en línea]. En: Bogotá: (Colombia), 2015. p. 9. Disponible en <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/Publicacionesproyectos/Apuntes%20para%20una%20reforma%20a%20la%20financiación%20electoral%20en%20Colombia.pdf>

En este orden de ideas, en Colombia tenemos un sistema electoral que se encuentra controlado tanto por el CNE como por la Sección Quinta del Consejo de Estado, control que no es efectivo, teniendo en cuenta que el CNE no es un organismo independiente ya que es elegido por el Congreso de la República mediante el sistema de cifra repartidora, es decir, vigila a quien previamente lo nombró; acción que también se ve reflejada en el control que ejerce el Consejo de Estado, en la medida en que si el CNE impone pocas sanciones por la violación a los límites, no es posible que el órgano judicial conozca de las demandas en primera o en segunda instancia.

Ahora bien, para tener mayor claridad del papel que desempeña el CNE y el Consejo de Estado, respecto a la violación de los límites de las campañas electorales de Alcaldes y Gobernadores, se encuentra, como ejemplo, el caso del señor Edgar Humberto Silva González, Alcalde del Municipio de Puerto Gaitán – Meta para el periodo 2011 – 2015, a quien el CNE a través de las Resoluciones Nos. 3049 de julio de 2014 y 3347 del 20 de octubre de 2014, declaró la violación de los límites de los gastos en la campaña electoral en la que resultó elegido por voto popular, razón por la cual el CNE presentó demanda ante la Sección Quinta del Consejo de Estado¹³ para que estudiara la legalidad de los citados actos administrativos y así dar cumplimiento al trámite previsto en el artículo 26 de la Ley 1475 de 2011¹⁴.

Así, pues el máximo tribunal de lo contencioso administrativo resolvió decretar la pérdida del cargo del citado funcionario, esto es, hasta tanto el Consejo de Estado no decidió la legalidad de los actos administrativos proferidos por el CNE, no se pudo declarar la pérdida del cargo de la autoridad local investigada que violó los límites de las campañas electorales.

Conclusión

Del anterior recuento se concluye que el hecho que un candidato tenga capacidad financiera es un factor determinante en las campañas electorales, en la medida que se encuentra en la posibilidad de financiar su campaña, sin la necesidad de recurrir a préstamos bancarios o terceros, así como también tendrá mayor posibilidad de ganar la contienda electoral, pues a mayores recursos el candidato puede hacer presencia en la zona geográfica de la campaña para dar a conocer su plan de gobierno, es decir, mayor visibilidad en la comunidad, que posteriormente se puede traducir en votos a su favor.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta, C.P. Dra. Rocío Araujo Oñate, proceso radicado bajo el número 50001-23-33-000-2015-00006-01, mediante providencia del 1º de diciembre de 2016 decretó la pérdida del cargo del señor Edgar Humberto Silva González, Alcalde del Municipio de Puerto Gaitán – Meta para el periodo 2011 – 2015.

¹⁴ Artículo 26: ... 2. En el caso de alcaldes y gobernadores, 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 este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites al monto de gastos.

Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo.

Por el contrario, no sucede lo mismo con el candidato que, para poder acceder a recursos económicos, debe solicitar préstamos a entidades financieras y bancarias lo cual también es un problema, porque si el candidato no tiene un buen historial crediticio no le desembolsan el dinero, siendo indispensable que terceros aporten a su campaña, circunstancia que, a su vez, genera la pérdida de independencia en caso de ser elegido, pues quedará ligado al financiador que generalmente se relacionan a contratistas o grandes empresarios, rompiéndose, así, el principio de transparencia y el derecho a la igualdad entre los candidatos que debe primar en toda democracia.

Adicionalmente, se vislumbra que los irrisorios toques que expide el CNE, genera que los candidatos necesariamente tengan que violarlos, pues no se ajustan a la realidad del país y al marketing político, es decir, aunque resulte irónico para cumplir la norma el candidato debe maquillar las cuentas y acomodar los gastos de las campañas al tope máximo.

Igualmente, si bien es cierto que de acuerdo con los artículos 30 y 34 de la Ley 1475 de 2011 las campañas electorales existen formalmente cuatro meses previo a las elecciones, en el caso de candidatos y seis meses antes cuando se trata de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, también lo es que en la práctica los candidatos empiezan la campaña antes de ese periodo, lo cual genera que los gastos no tengan que ser registrados, en consideración a que todavía no existe la campaña.

Como vimos otro gran problema que enfrenta el país en materia electoral son los escasos controles al financiamiento de las campañas electorales, pues el CNE no tiene la suficiente capacidad técnica para estar presente en todo el país, aunado a la falta coordinación interinstitucional, pues no hay un mecanismo efectivo que vigile el origen de los recursos reportados en el aplicativo cuentas claras por los candidatos.

Finalmente, el control que realiza el CNE no es éticamente viable, ya que puede ser segmentado, al vigilar a quien previamente lo nombró, esto es, al Congreso de la República, lo cual genera que ese control no se pueda predicar autónomo e independiente, siendo indispensable creación de un tribunal electoral.

2. Financiación Privada de las Campañas Electorales a la Presidencia de la República

2.1 Marco Normativo de la financiación privada de las campañas presidenciales

En Colombia la financiación privada de las campañas presidenciales está contemplada en el artículo 14 de la Ley 996 de 2005¹⁵, también denominada Ley de Garantías.

¹⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 996. (24 de noviembre de 2005). Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. No. 48.130, 2011.

Por lo tanto, es pertinente precisar que el financiamiento de las campañas presidenciales es predominantemente público, permitiendo contribuciones privadas con ciertas limitaciones a diferencia de las demás campañas electorales, tales como: i) en la campaña presidencial tan solo el 20% del total de los gastos pueden proceder de fondos privados, en tanto que en las otras campañas el tope hace referencia al gasto total de la campaña, ii) para las campañas presidenciales el tope máximo individual es el 2% de los gastos, mientras que para las demás campañas es del 10% y el candidato junto con su familia hasta el cuarto grado de consanguinidad no puede superar en conjunto el 4% del monto fijado como tope por el CNE.

Asimismo, otra diferencia ostensible frente a las campañas de Alcaldías y Gobernaciones radica en que las campañas presidenciales permiten a los candidatos el derecho a acceder a la financiación previa del Estado mediante el anticipo. No obstante, no todos los candidatos pueden acceder a la financiación pública, en la medida que solamente es para aquellos candidatos que se inscriben por un partido o movimiento con personería jurídica que hubiesen obtenido el 4% de los votos para el Senado o la Cámara de Representantes en la anterior elección o por un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos respaldado por un número de firmas válidas del 3% del número total de votos depositados en la anterior elección presidencial.

Además, para aquellos candidatos que no tuvieron la posibilidad de acceder a la financiación pública previa existe la financiación posterior, que se efectúa a través de la reposición de votos.

Finalmente, se debe tener en cuenta que para que el candidato pueda acceder a la reposición de votos debe conseguir por lo menos el 4% de los votos válidos, ya que si ello no ocurre quienes accedieron en forma previa a la financiación deberán devolver el anticipo de recursos al Estado.

2.2 Análisis normativo y jurisprudencial de los controles al financiamiento de campañas electorales a la Presidencia de la República

La Corte Constitucional en la sentencia C-1153 de 2005¹⁶ estudió la constitucionalidad de la Ley 996 de 2005, y consideró pertinente eliminar que las personas jurídicas aportaran a las campañas presidenciales, por las siguientes consideraciones:

“No obstante, 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

¹⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-1153 (11, noviembre, 2005). M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional, 2005.

cuantiosos recursos económicos, a través de personas jurídicas, realicen aportes a las campañas, por encima del tope aplicable a las personas naturales.”

Así mismo, expresa que dentro de los parámetros de un régimen democrático, la participación política en el contexto de los derechos políticos mediante el apoyo a las campañas electorales, se reconocen únicamente a las personas naturales, debido a que la acción de posibilitar a las personas jurídicas para realizar aportes o contribuciones de cualquier monto a un Presidente candidato desestabiliza el orden normal, neutralidad y equilibrio que deben tener como principio las reglas de juego señaladas por el legislador estatutario a fin de promover la equidad dentro de un escenario dentro del cual tenga cabida la posibilidad de reelección. De la misma manera el Alto Tribunal en la citada sentencia precisó que los topes de la financiación no se extienden para los candidatos que no pudieron acceder a la financiación pública.

Así las cosas, solamente las personas naturales pueden contribuir a las contiendas electorales a la Presidencia de la República bajo estos términos y escenario posible. Adicionalmente la Corte Constitucional también dejó claro que los candidatos que no puedan acceder a la financiación pública pueden financiar sus campañas en su totalidad con recursos o donaciones privadas.

Conclusión

A manera de conclusión, sobre este capítulo, podemos advertir que la financiación de las campañas electorales a la Presidencia de la República es una actividad que presenta connotaciones diferentes a las de Alcaldías o Gobernaciones, toda vez que su financiamiento se hace, principalmente, bajo ordenanzas y lineamientos de carácter público salvo algunas excepciones con marcadas limitaciones para el sector privado que no se presentan en las de los entes territoriales; por lo tanto, el Estado es el encargado de proveer los lineamientos claros para acceder a este tipo de financiación bajo figuras, entre otras, como la devolución posterior dentro del margen porcentual de votos requeridos.

Sin embargo, la Corte Constitucional, después de revisar la constitucionalidad de la Ley 996 de 2005, le ha quitado margen de acción al financiamiento privado ya que, en su concepto, desestabiliza el equilibrio normativo y el principio superior de igualdad electoral que debe primar en todas las campañas, debido a que personas naturales con mayor poder adquisitivo puedan canalizar sus recursos económicos a través de personas jurídicas para dicho financiamiento; no obstante, quienes no alcancen a estar dentro de estos parámetros de financiación estatal pueden hacerlo de manera personal hasta en un 100%.

3. Diagnóstico de la Financiación Privada y de los Controles a las Campañas Electorales en Colombia

Según el estudio realizado por la Corporación Transparencia por Colombia¹⁷ uno de los mayores riesgos de la financiación privada es el relacionado con los recursos que provienen de actividades delictivas o ilegales como el narcotráfico, guerrillas o paramilitarismo, así como el acceso de los particulares que dependen de la contratación estatal, es decir, en la presión que posteriormente ejercen para que les adjudiquen contratos o prebendas, lo cual se traduce en que la política, necesariamente, se encuentra contaminada por intereses particulares y por los compromisos previamente adquiridos con los financiadores de las mismas campañas electorales. Sin embargo, pese a que actualmente existe una inhabilidad para suscribir contratos con las personas naturales o jurídicas que financiaron una campaña con aportes superiores al 2% de los montos máximos, inhabilidad que se extiende durante todo el periodo del candidato elegido¹⁸, los aportes pueden ser realizados por un tercero para que el contratista no quede inmerso en la citada inhabilidad.

Adicionalmente, otro problema del financiamiento privado de las campañas electorales es el relacionado con los topes fijados por el CNE que no se ajustan a la realidad, lo cual genera que los candidatos necesariamente tengan que realizar artimañas para esconder los recursos y maquillar los balances que tienen que reportar en el aplicativo Cuentas Claras, por lo que ante este inconveniente es necesario una reforma en la que se hagan estudios serios de cuánto cuesta realmente una campaña electoral en el país y así los candidatos puedan decir la verdad de lo que invirtieron en la contienda.

En este punto, es pertinente citar *in extenso* el informe realizado por la Misión de Observación Electoral – MOE el 4 de febrero de 2015¹⁹ junto con Transparencia por Colombia, sobre las campañas electorales de autoridades locales (alcaldes, gobernadores, asamblea, concejo y JAL), al considerarlo relevante para el presente artículo, en el que llegaron entre otras, a las siguientes conclusiones:

“1. Hay barreras de acceso a la financiación equitativa de las campañas

La legislación colombiana estipula que, si un candidato o su círculo de apoyo privado no cuentan con el dinero suficiente para financiar una campaña electoral, puede acudir a tres fuentes: el Estado, el partido político, los bancos.

¹⁷ POR COLOMBIA, TRANSPARENCIA. “Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia en 2014”. [en línea]. En: Bogotá: (Colombia), 2014. p. 11. Disponible en: https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/sistema-politico/Analisis-de-la-Financiacion-de-Campanias-Elecciones-Legislativas-2014_TPC_CEDAE.pdf

¹⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1778. (2 de febrero de 2016). Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción. Art. 2. En: Diario Oficial. No. 49.774, 2016.

¹⁹ MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL – MOE, “Financiación de campañas en Colombia”, Bogotá (Colombia), 2015, disponible en <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/03/3.-Financiación-de-Campañas-Locales-2019.pdf>.

Sin embargo, solo el 0,2% de las campañas electorales de 2015 pudo ser financiado mediante anticipos, solo el 1,6% de los recursos provino del patrimonio de los partidos políticos y apenas el 5,7% se originó en préstamos bancarios. El 92,5% del dinero con el que se hizo campaña electoral fue de origen privado. La MOE señala las siguientes barreras de acceso a las fuentes equitativas de financiación de campaña:

- Para recibir anticipos, a los candidatos se les requiere una póliza de seriedad que garantice que, si no obtienen suficiente votación, devolverán el dinero del anticipo, o lo hará una aseguradora. Desde hace años los candidatos se han quejado de que es muy difícil obtener estas pólizas, y por lo tanto casi nunca se cumplen los requisitos para acceder a anticipos del estado.
- Para recibir anticipos los candidatos deben tener una cuenta bancaria, y es una queja usual que los bancos no acceden a crear cuentas bancarias para el manejo del dinero de las campañas electorales.
- Para recibir créditos bancarios los candidatos deben demostrar un buen historial crediticio, lo que solo pueden hacer si ya cuentan con recursos considerables.
- Los partidos políticos generan pocos ingresos propios que poder repartir entre sus candidatos.

2. No se sabe con certeza el origen del dinero privado en las campañas

La MOE señala los siguientes problemas de esta financiación predominantemente privada de las elecciones en Colombia:

- No hay certeza sobre el origen y monto de los recursos privados de campaña. Las campañas suelen afirmar que los candidatos y sus familiares y amigos aportan millonarias sumas de dinero, sin que se tenga certeza sobre el origen de este dinero. Así mismo, numerosas campañas reportan montos irrealmente bajos, lo que da a entender que hay subregistro.
- La autoridad electoral no está exigiendo el reporte a tiempo de la financiación. El Consejo Nacional Electoral debería verificar la veracidad de los reportes de las campañas. No obstante, el CNE no está presionando a las campañas para que reporten en tiempo real sus movimientos financieros en el aplicativo Cuentas Claras, ni tiene la presencia regional para hacer seguimiento a la financiación en los territorios.
- La autoridad electoral no tiene presencia regional para verificar la legalidad de la financiación. Esta presencia debería lograrse por medio de los Tribunales de Garantías Electorales del Consejo Nacional Electoral. Pero en 2015 estos tribunales no fueron creados por el CNE, alegando falta de recursos públicos. En 2018 fueron creados a tres días de las elecciones legislativas, cuando ya habían sucedido los tres meses de campaña electoral.
- Por lo tanto, existe grave riesgo de infiltración de dineros de corrupción e ilegalidad en la política. Si no se controla el origen ni la cantidad del dinero con el que se hace campaña electoral, no se impide que dineros provenientes de delitos en contra de la

administración pública o de actividades económicas ilegales entren a las campañas electorales e incidan sobre el proceso de elección de los ciudadanos.”

Adicionalmente, de acuerdo con Transparencia por Colombia, los grandes problemas que enfrenta el CNE a la hora de investigar la financiación de las campañas electorales a grandes rasgos corresponden a: i) falta de capacidad técnica para analizar e investigar las irregularidades generadas en las contribuciones efectuadas a las campañas, ii) la función de monitoreo, control y revisión de los informes de ingresos y gastos de campañas en múltiples oportunidades se realiza con posterioridad a las elecciones y no durante su desarrollo, iii) al ser un ente de carácter administrativo y pese que tiene la potestad de aplicar sanciones, como la pérdida de personería, tiene debilidad en las herramientas de investigación y control, iv) falta coordinación interinstitucional entre el CNE y otras entidades del orden nacional, tales como el DANE, la Fiscalía General de la Nación, la UIAF, la DIAN, entre otras, que poseen información en la que se pueda establecer de donde provienen, monto y destinación de los recursos de las campañas²⁰.

En dicho documento Transparencia por Colombia indica que es indispensable la coordinación armónica entre el CNE y la DIAN, en aras de determinar el origen de los recursos de los aportantes privados y así establecer con claridad las personas que financian las campañas políticas, así como que el candidato que financie en más del 30% su campaña electoral, deberá allegar su declaración de renta y la de los contribuyentes en el año inmediatamente anterior²¹.

Según Fernando Londoño en el documento realizado por “*The Carter Center*” sobre el financiamiento político y regulación de las campañas electorales en América Latina²², las debilidades de la financiación en Colombia radican principalmente en el incumplimiento de la normatividad, puesto que pese a que se contemplan límites tanto al gasto como las donaciones, no se respetan, en razón a la falta de capacidad de investigación y a la ausencia de un ente autónomo para adelantarlas.

Asimismo, en ese documento se expresa que un organismo de control sobre el financiamiento político como es el CNE no presenta una composición clara dejando que los partidos o movimientos políticos puedan controlar gran parte de las actividades limitando, así, su poder de acción sobre este contexto; evidenciando, además, que no es un problema de características técnicas sino más bien de limitación en el control de los actores políticos, pues son ellos quienes ejercen su autoridad a la inversa. De la misma manera, esta debilidad podría ser superada con el cumplimiento estricto en la vigilancia del financiamiento y gestión de las campañas contemplado en la Ley 1475 de 2011 donde se obligaba a crear una Unidad de

20 POR COLOMBIA, TRANSPARENCIA. “*Propuestas de ajuste a los procesos de revisión, control y sanción del financiamiento de las campañas políticas: Promoción de la transparencia y el acceso a la información*”. [en línea]. En: Bogotá: (Colombia), 2019. pp. 12-13. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/24/propuestas-de-ajuste-a-los-procesos-de-revision-control-y-sancion-del-financiamiento-de-campanas-politicas/>

21 *Ibíd.* p. 33

22 COPENHILL, ONE. *Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina*.

Delitos Electorales, actividad que aún no adelanta la Fiscalía General de la Nación. Igualmente, Fernando Londoño en dicho documento dio las siguientes recomendaciones para mejorar el sistema de financiación electoral en Colombia:

“...lo primero que habría que lograr en Colombia es que la justicia ordinaria tomara en serio su tarea de investigación y persecución de los delitos electorales, especialmente la financiación ilegal de las campañas. ...Un mecanismo de giros anticipados a través de los partidos, contribuiría enormemente a que quienes respetan las reglas compitan en condiciones más adecuadas para enfrentar a quienes no lo hacen. Por último, una reforma constitucional que incluya una transformación de la administración y justicia electoral, resulta necesaria para brindarle credibilidad y legitimidad al conjunto de la organización electoral en Colombia. Dicha reforma debe garantizar una justicia electoral eficiente y accesible, al tiempo que una administración independiente y profesional de la gestión electoral, cuyo núcleo debe ser la transformación del actual Consejo Nacional Electoral.²³”

Por otro lado, de acuerdo con Espinosa²⁴ en Colombia se presentan cuatro problemas relacionados con la financiación electoral, tales como falta de transparencia, inequidad, debilidad en el control-sanción y falta de enfoque territorial.

Respecto a la falta de transparencia considera que no existe información fidedigna de los ingresos y gastos de las campañas, así como tampoco se tiene certeza de quienes contribuyen a las campañas y cuánto dinero aportan. Por el lado de los gastos no hay una información cierta de cuánto se gastan las campañas y en qué lo invierten, problemas que se reflejan con mayor frecuencia en las campañas a las Alcaldías y Gobernaciones, pues la financiación de las campañas presidenciales es predominantemente pública.

Añade que teniendo en cuenta que en el aplicativo de Cuentas Claras no se registra toda la información de los gastos de las campañas electorales, no es posible calcular el valor real de las campañas y los topes, lo anterior implica que el CNE al no tener la información completa establece parámetros irreales que no se ajustan con la realidad, generando aun más falta de transparencia.

En cuanto a la falta de equidad señala que en la competencia electoral existe una evidente desigualdad, pues los candidatos con mayor patrimonio son los que generalmente tienen la balanza inclinada a su favor para ganar la contienda electoral, es decir, que las elecciones son definidas no por el intercambio de ideas sino por la capacidad económica.

En relación a la debilidad en el control y la sanción afirma que el CNE tiene falta de capacidad tanto administrativa como legal. Administrativa, porque el CNE no tiene formación técnica,

²³ *Ibíd.*

²⁴ ESPINOSA, JOSÉ RAFAEL. *Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia*. Bogotá (Colombia), marzo 2015, 29, disponible en <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/Publicacionesproyectos/Apuntes%20para%20una%20reforma%20a%20la%20financiación%20electoral%20en%20Colombia.pdf>

planta de personal y la tecnología necesaria para verificar la información suministrada por las campañas electorales. En cuanto a la capacidad legal ese organismo no posee amplias facultades para verificar los movimientos financieros de los aportantes y de las campañas.

Y finalmente, con respecto a la falta de enfoque territorial considera que las normas de financiación suponen que todas las elecciones funcionan como en el centro del país, dejando de lado las particularidades de las elecciones locales, por lo que sostiene que se debe realizar un enfoque territorial en donde se tengan en cuenta las necesidades particulares de todas las elecciones no solamente a nivel nacional sino regional y local.

Para Roll “los problemas del financiamiento de las campañas son estructurales y están anclados en la cultura política de la población. Mas que la ineficacia de la legislación en sí misma, los problemas tienen que ver con la falta de cumplimiento y la falta de capacidad para hacer cumplirlas normas por parte de las autoridades”²⁵. Adicionalmente, citó a Gruenberg (2003) que se refirió frente al mismo tema, así:

“La tarea más importante no es la reforma al marco legal existente sino más bien crear incentivos para el cumplimiento y mejoramiento de la aplicación de la ley y la vigilancia del organismo electoral. El bajo nivel de participación y control ciudadano es una de las razones por las cuales los políticos tienen escasos incentivos para respetar las normas legales. Una sociedad civil activa, actuando como controladora del mundo político, es pues, vital para cambiar las pautas del comportamiento político actual. (p. 448).”

De esta manera, una cosa es lo que se encuentra previsto en el conglomerado de disposiciones (leyes, decretos, resoluciones) y otra es lo que sucede en la práctica, ya que como vimos existen múltiples barreras que impiden una financiación en igualdad de condiciones, aunado a que los mecanismos son deficientes para establecer el origen de los dineros privados de las campañas.

En virtud de lo anterior, Colombia muestra la necesidad de una reforma constitucional, pensada de manera integral, para que sean más efectivos los controles de la financiación de las campañas electorales, esto es, crear una jurisdicción especial electoral, con jueces independientes, que ingresen mediante concurso de méritos, que no les dé miedo investigar y sancionar a miembros de elección popular, evitando ser remitidos los actos administrativos de sanción a la Sección Quinta del Consejo de Estado para el control de legalidad. De la misma manera, se requiere una verdadera colaboración armónica entre las distintas entidades del Estado y los diversos actores sociales para efectos de establecer con exactitud el origen de los recursos, las posibles inhabilidades de contratistas, veedurías ciudadanas y lavado de activos, entre otros aspectos, con el fin de garantizar el principio de transparencia e igualdad que debe prevalecer en las contiendas electorales.

²⁵ ROLL VÉLEZ, DAVID. *¡Reforma política ya!: organización electoral, financiación y partidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2018. 144.

Finalmente, y no menos importante más que un cúmulo de normas limitando o controlando la financiación de las campañas, es necesario que los ciudadanos nos concienticemos de la relevancia en participar en las elecciones, pues eso marca el rumbo del país, y en el control político posterior a las personas que son elegidas, sin embargo la baja participación en las contiendas electorales trae consigo que siempre ganen los mismos grupos políticos que por años le han hecho daño a Colombia.

Conclusión

Colombia es uno de los pocos países de la región latinoamericana que limita el ingreso del dinero privado en la financiación de campañas electorales, lo que evidencia falta de transparencia, ética y control social en los procesos sobre los cuales se desarrolla la elección popular en alcaldías, gobernaciones y Presidencia de la República. De la misma manera, la influencia de grupos al margen de la ley como guerrillas y paramilitares han ganado un terreno bastante amplio en este campo debido al poder adquisitivo proveniente de acciones ilegales puesto a disposición de las campañas electorales, a través de terceras personas u organizaciones como forma de garantizar, a futuro, cuotas políticas o favorecimientos de distinta naturaleza; aprovechando, además, un escenario confuso y falto de normatividad ajustada a la realidad por parte de la justicia colombiana.

Lo anterior se evidencia en las cifras que presenta la MOE de las elecciones de 2015 donde se pudo constatar que la financiación privada alcanzó el 92,5% y solo el 0,2% se pudo financiar sobre anticipos del Estado, mostrando que los requisitos y lineamientos definidos para este fin presentan muchos obstáculos que obligan a buscar alternativas en el campo privado utilizando, también, adulteración de cuentas y montos, ya que los partidos no cuentan con suficiente capacidad económica y los préstamos bancarios generan requisitos aún más estrictos en el manejo de cuentas y demás.

Entonces, debido a la falta de transparencia, inequidad, control sancionatorio y enfoque territorial, resulta pertinente una reforma constitucional que pueda dar paso al cumplimiento estricto de la ley, el ajuste a la realidad económica actual del país y de los mismos candidatos o partidos políticos en contienda, así como la contextualización de las diversas regiones del territorio nacional teniendo en cuenta la cultura y recursos propios de cada localidad; además, contar con el accionar interinstitucional de entidades como el CNE y la DIAN para advertir sobre los recursos y patrimonio de los aportantes en las campañas, incluyendo a las veedurías y control ciudadano, que en últimas, representa la totalidad de los nacionales y los ojos en cada rincón del país para señalar procedimientos incorrectos y cumplimiento de las normas por parte de las autoridades y ciudadanos, actuando bajo lineamientos de ética, respeto y construcción social.

4. Derecho Comparado de la Financiación Privada y el Control de las Campañas Electorales

4.1 Financiación Privada de las Campañas Electorales.

4.1.1 Argentina. Para los cargos del orden nacional (presidente, diputados y senadores), el sistema de financiamiento es mixto, es decir, una parte es financiada por el Estado y otra a través de aportes privados o de terceros. Actualmente se encuentra regulado por la Ley 26.215 de 2006 que fue modificada parcialmente por la Ley 27.504 del 31 de mayo de 2019:

Respecto al financiamiento privado el artículo 14 de la Ley 26.215 de 2016²⁶ modificado por el artículo 4 de la Ley 27.504 de 2019²⁷ establece que pueden ser:

- ✓ Aportes de los afiliados de manera periódica;
- ✓ Donaciones de personas naturales que no se encuentran afiliadas y de personas jurídicas;
- ✓ Rendimientos de su patrimonio y otro tipo de actividades, incluidas las actividades promocionales;
- ✓ Herencias o legados que sean entregados a los partidos políticos.

De la misma manera el artículo 15 de la Ley 26.215 de 2016 modificado por el artículo 5 de la Ley 27.504 de 2019, dispone que los partidos políticos no pueden recibir las siguientes contribuciones o donaciones privadas:

- ✓ Anónimas;
- ✓ Entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales, interestadales, binacionales o multilaterales, municipales o de la Ciudad de Buenos Aires;
- ✓ Empresas concesionarias o contratistas de servicios u obras públicas o proveedores de la Nación, las provincias, los municipios o la Ciudad de Buenos Aires;
- ✓ Personas humanas o jurídicas que exploten juegos de azar;
- ✓ Gobiernos o entidades públicas extranjeras;
- ✓ Personas humanas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país;
- ✓ Personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores;
- ✓ Asociaciones sindicales, patronales y profesionales;
- ✓ Personas humanas o jurídicas que se encuentren imputadas en un proceso penal en trámite por cualquiera de las conductas previstas en la ley penal tributaria vigente o que sean demandados de un proceso en trámite ante el Tribunal Fiscal de la Nación por reclamo de deuda impositiva.

²⁶ ARGENTINA. SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. Ley 26.215. (20 de diciembre de 2006). Ley de financiamiento de los partidos políticos. Art. 14. En: Boletín Nacional, 2006.

²⁷ ARGENTINA. SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. Ley 27.504. (31 de mayo de 2019). Por la cual se modifica la ley de financiamiento de los partidos políticos Ley 26.215. Art. 4. En: Boletín Nacional, 2019.

Aunado a lo anterior el artículo 16 *ibídem* señala que los partidos políticos no pueden recibir de una misma persona humana o jurídica por cada año para desenvolvimiento institucional un monto superior al 2% del que surja de multiplicar el valor del módulo electoral por la cantidad de electores registrados al 31 de diciembre del año anterior. Límite que no es aplicado para aquellos aportes que resulten de una obligación emanada de las Cartas Orgánicas Partidarias referida a los aportes de los afiliados cuando desempeñen cargos públicos.

Por su parte, la Cámara Nacional Electoral - en adelante CNE es la encargada de informar a los partidos políticos, en el primer bimestre de cada año calendario el límite de aportes privados.

El artículo 16 *ibídem* precisa que los aportes en dinero deben ser realizados solamente por transferencia bancaria, acreditando identidad, medio electrónico, cheque, tarjeta de crédito o débito, o plataformas y aplicativos digitales, todo ello en aras que se permita la identificación fehaciente del donante y la trazabilidad del aporte.

Las entidades bancarias o administradoras de tarjetas de crédito o débito tienen el deber de informar a la agrupación política destinataria del aporte, la identidad del aportante y permitir la reversión en caso de que el mismo no sea aceptado por el destinatario, sin necesidad de expresión de causa por parte de este último.

Otro punto que es muy importante destacar es lo dispuesto por el artículo 16 ter de la multicitada ley que señala que la Justicia Nacional Electoral debe establecer una plataforma a través de la cual, para quienes realizan un aporte a una agrupación política en cualquier instancia deben efectuar una declaración jurada respecto al libre consentimiento del aporte y a que éste no está contemplado en ninguna de las prohibiciones previstas en la ley.

Ahora bien, la Ley 26.571 de 2009²⁸ define el financiamiento privado como toda contribución en dinero, o estimable en dinero, que una persona física efectúa a una agrupación política, destinada al financiamiento de gastos electorales. Igualmente, señala que las donaciones de las personas físicas deben realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, en efectivo, mediante internet, o cualquier otro medio que permita identificar al donante. Dichas contribuciones deben estar respaldadas con los comprobantes correspondientes y en el informe final de campaña se deberá informar la identificación de las personas que hayan realizado las contribuciones o donaciones.

²⁸ ARGENTINA. SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. Ley 26.571. (2 de diciembre de 2009). Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral. En: Boletín Nacional, 2006.

Según el documento de Políticas realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)²⁹ el régimen de financiamiento de Argentina antes de la reforma de 2019 presentaba las siguientes debilidades:

“El dinero no es trazable. (...) El uso del dinero en efectivo ha permitido de hecho las donaciones anónimas, algo que la ley prohíbe explícitamente. Este modo de financiar la política facilita el ocultamiento de aportes y donantes a través de la subdeclaración de ingresos y gastos, del fraccionamiento de las grandes donaciones y de los aportantes falsos. Además de la opacidad, la imposibilidad de conocer el origen de los recursos pone a toda la estructura en una situación de extrema vulnerabilidad: nadie está a salvo de recibir dinero ilícito o de donar a una campaña que haya recibido dinero ilícito.

La ventaja oficialista y el abuso de los recursos del Estado. (...) La falta de un marco legal que lo impida inclina la cancha a favor de los oficialismos de todos los niveles, que hacen proselitismo todo el año con recursos del Estado. Mientras tanto. Sus contrincantes están limitados a un breve periodo de campaña.

Los controles judiciales ex post no disuaden. La rendición y los controles posteriores a la elección generan los incentivos equivocados: recaudar y gastar ahora y justificar después de la elección en lugar de declarar gastos consistentes con lo hecho en la campaña y gastar acorde a lo recaudado... Los candidatos pueden desentenderse de toda responsabilidad porque las sanciones las reciben los responsables de campaña y los partidos... la sanción no es un problema para un candidato competitivo porque puede conseguir aportes privados y tampoco para los dirigentes que están en el gobierno porque de hecho usan los recursos públicos para hacer campaña.

La ausencia de regulación en las provincias sirven de salvoconducto... Este vacío legal afecta directamente al régimen nacional. Todos los gastos de la campaña nacional que no se pueden justificar siempre pueden imputarse a la campaña provincial donde no hay límites de gasto, ni periodo de campaña y las rendiciones no se controlan.

Las campañas ocurren al margen de los límites que fija la ley y los controles. Entre 2011 y 2017 el dinero declarado representó apenas entre el 5% y el 10% de los recursos recaudados y gastados en cada campaña. Se desconoce el origen y destino del porcentaje restante.

La falta de transparencia es, además, ineficiente: permite que se pierdan recursos en cada intermediación ya que no hay forma de controlar el destino de los fondos.”

Ahora, el CIPPEC espera que con la reforma realizada en mayo de 2019 el sistema de financiamiento tenga los siguientes cambios:

²⁹ CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO (CIPPEC), “*La reforma del régimen de financiamiento de la política: logros y desafíos*”, Argentina, 2019, disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/05/215-DPP-IP-Acuerdos-Prioritarios-Tchintian-Page-y-Seira-mayo-2019.pdf>.

- Eliminación del efectivo como medio de pago para hacer aportes.
- Las empresas puedan aportar a las campañas.
- Plazos de campaña más realistas.
- Más aportes para imprimir boletas en la elección general.
- Más recursos para el control judicial.

4.1.2 España. Al igual que Colombia y Argentina, España tiene un modelo de financiación mixto, que se encuentra contemplado en la Ley Orgánica 8/2007³⁰ modificada por la Ley 3/2015, en el artículo 4³¹ dispone que los partidos políticos pueden recibir de conformidad con sus estatutos, cuotas y aportaciones de sus afiliados. Asimismo que están permitidas las donaciones no finalistas, nominativas, en dinero o en especie, procedentes de personas físicas. No obstante, el partido político no podrá aceptar o recibir, directa o indirectamente, donaciones de personas físicas que sean parte de un contrato público vigente.

En la citada disposición precisa como deben efectuarse las donaciones, así:

- ✓ Las sumas donadas a los partidos políticos deben abonarse en cuentas abiertas en entidades de crédito que se creen para esa finalidad. Los partidos políticos deben informarle al Tribunal de Cuentas, cuantas cuentas destinaron para recibir donaciones. Así mismo a las entidades financieras les corresponde informar cada año las donaciones recibidas por los partidos políticos, por concepto de donaciones.
- ✓ En el evento que una suma donada haya sido depositada en otra cuenta, el partido político debe realizar el traslado a la cuenta destinada para dicha finalidad, en el plazo máximo de tres meses, informándole esa situación al Tribunal de Cuentas.
- ✓ Las donaciones realizadas en especies se consideran aceptadas cuando el partido político expide certificación, relacionando al donante y el bien donado, dejando expresa constancia en la que se indique la donación es irrevocable.
- ✓ En el evento que una donación realizada por una misma persona exceda el límite máximo permitido en forma anual, se le debe devolver el exceso al donante. Y si lo anterior no es posible el exceso se ingresa al Tesoro dentro de los 3 meses contados a partir del cierre del ejercicio.
- ✓ Cuando no sea posible realizar la identificación del donante y el importe de lo donado, se deberá trasladar al Teso dentro de los 3 meses contados a partir del cierre del ejercicio

³⁰ ESPAÑA. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Ley orgánica 8. (4 de julio de 2007). Financiación de los partidos políticos. En Boletín Oficial del Estado, No. 160, 2007.

³¹ ESPAÑA. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Ley orgánica 3. (30 de marzo de 2015). Control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Art. 4. En Boletín Oficial del Estado, No. 3441, 2015

- ✓ No tendrán la consideración de donaciones las entregas de efectivo, bienes muebles o inmuebles realizadas por partidos políticos pertenecientes a una misma unión, federación, confederación o coalición permanente, ya sean entre sí o a aquellas.

Los límites a las donaciones privadas para los partidos políticos está previsto en el artículo 5, de la siguiente manera:

- ✓ Anónimas, finalistas o revocables.
- ✓ Procedentes de una misma persona superior a 50.000 euros anuales.
- ✓ Procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica.

En dicha disposición se aclara que se encuentran exceptuados del límite previsto en el literal b) las donaciones en especie de bienes inmuebles, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4.2, letra e)³².

Por otro lado, España a diferencia de Colombia permite que las personas físicas extranjeras puedan aportar a los partidos políticos, siempre que se cumplan, además, los requisitos de la normativa vigente sobre control de cambios y movimiento de capitales³³. No obstante, no está permitido que los partidos políticos acepten financiación de Gobiernos, organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos.

Los partidos políticos están en la obligación de abrir una cuenta bancaria en donde deben consignar las cuotas y aportaciones de los afiliados y las demás aportaciones privadas deben abonarse en una cuenta distinta a la anterior³⁴.

De acuerdo con Castellano³⁵ en España si bien se sostiene que tiene un modelo de financiación mixto, también lo es que la normativa limita la financiación privada, en la medida en que en el artículo 4 indica que “dentro de los límites y con arreglo a los requisitos y condiciones establecidas en la presente ley”. A su juicio el objeto de esa ley es limitar los recursos privados, límites respecto de la cuantía de las aportaciones de una misma persona física o jurídica, y de no sobrepasar el 5% de la cantidad asignada por los presupuestos generales del Estado, y porque la asignación no podrá ser finalista, debe realizarse mediante acuerdo en debida forma, si es por persona jurídica, y por último no pueden ser efectuadas

³² Las donaciones en especie se entenderán aceptadas mediante certificación expedida por el partido político en la que se haga constar, además de la identificación del donante, el documento público u otro documento auténtico que acredite la entrega del bien donado haciendo mención expresa del carácter irrevocable de la donación.

La valoración de las donaciones en especie se realizará conforme a lo dispuesto en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo.

³³ ESPAÑA. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Ley orgánica 8. (4 de julio de 2007). Financiación de los partidos políticos. Art. 7. En Boletín Oficial del Estado, No. 160, 2007.

³⁴ *Ibíd.* Art. 8

³⁵ CASTELLANO, JOSÉ GIL. *La Financiación de los Partidos Políticos: el estado de la Cuestión*. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 2001, no 36, 256.

por empresas que prestan servicios o realicen obras o suministro para la administración pública.

Igualmente, para Sagástegui³⁶ el legislador en España “... no tiene interés en que la financiación privada de los partidos ocupe un lugar importante en los ingresos de los partidos, en contraste hay una fuerte tendencia a la financiación pública que contribuya a terminar a que los partidos recurran a las fuentes de financiación dudosas o ilegales. Las cuales no solo ocasionan peligro a la autonomía de los partidos sino también afecta la transparencia y las desigualdades sociales del sistema democrático”.

4.1.3 Perú. El sistema de financiación es mixto y se encuentra regulado en la Ley 28094 de 2003³⁷, que contempla las organizaciones políticas y en el artículo 30³⁸ consagra cuales aportes privados pueden recibir las organizaciones políticas, así:

- ✓ Cuotas y contribuciones en efectivo o en especie de una persona natural o persona jurídica extranjera sin fines de lucro, incluido el uso de inmuebles, a título gratuito, que no excedan 120 Unidades Impositivas Tributarias – en adelante UIT³⁹ al año.
- ✓ Ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas, provenientes de aportes en efectivo debidamente bancarizados o de contribuciones que permitan identificar a los aportantes y el monto del aporte con los comprobantes correspondientes, hasta 250 UIT por actividad.
- ✓ Rendimientos obtenido del propio patrimonio y de los bienes que tienen en posesión, así como los ingresos por los servicios que brinda la organización política a la ciudadanía y por los cuales cobra una contraprestación.
- ✓ Créditos financieros que adquieran.
- ✓ Legados.

Todo aporte privado en dinero, que supere una (1) UIT, se deberá realizar a través de entidades del sistema financiero.

Los aportes privados en especie deben realizarse por medio de recibo de aportación, que contenga la valorización del aporte y las firmas del aportante y el tesorero o tesorero descentralizado de la organización política o el responsable de campaña, según sea el caso.

La entidad bancaria debe identificar adecuadamente a todo aquel que efectúe aportes o retiros de la cuenta.

³⁶ SAGÁSTEGUI CRUZ, FREDDY. *El financiamiento de los partidos políticos en el Perú*, 2018.

³⁷ PERÚ. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 28094. 1 de noviembre de 2003. Ley organizaciones políticas. En: Diario Oficial. P. 254241, 2003.

³⁸ Artículo modificado por el Artículo 1o de la Ley No 30689, publicada el 30-11-2017.

³⁹ La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es el valor en soles establecido por el Estado para determinar impuestos, infracciones, multas y otros aspectos tributarios.

El artículo 30-A⁴⁰ de la citada ley regula el límite de los aportes para las candidaturas distintas a las presidenciales, esto es, en 60 UIT por aportante. Adicionalmente la obligación de los candidatos de designar a una persona responsable de la campaña, que deberá entregar ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE los informes de ingresos y gastos de las campañas electorales. Igualmente, precisa que cuando el aporte supera una (1) UIT, deberá realizarse a través de una entidad financiera, transacción que deberá ser comunicada a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, con el nombre del aportante, la entidad bancaria en el que se realizó la operación bancaria y la fecha de la transacción, y en caso de aportes en especie debe seguirse el procedimiento establecido en el artículo 30.

Según la citada disposición los ingresos y egresos de la campaña deben ser comunicados a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, en los plazos que dicha dependencia disponga en su reglamento. El incumplimiento de lo anterior es únicamente responsabilidad del candidato y de la persona designada en la campaña.

Por su parte, el artículo 31⁴¹ contempla las fuentes de financiamiento prohibidas, así:

- ✓ Aportes de una entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este.
- ✓ Aportes de confesiones religiosas de cualquier denominación.
- ✓ Contribuciones de personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras.
- ✓ Aportes de personas jurídicas nacionales sin fines de lucro.
- ✓ Aportes de personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro, excepto cuando los aportes estén exclusivamente destinados a la formación, capacitación e investigación.
- ✓ Contribuciones de personas naturales condenadas con sentencia ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo. La anterior prohibición se extiende hasta 10 años después de cumplida la condena.
- ✓ Aportes anónimos de ningún tipo.
- ✓ Salvo prueba en contrario, los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida.

4.2 Control de la Financiación Privada de las campañas electorales

4.2.1 Argentina. La justicia nacional electoral en Argentina se encuentra conformada por: i) Las Juntas Electorales Nacionales, ii) los Jueces Electorales y iii) la Cámara Nacional Electoral (CNE).

Las Juntas Electorales Nacionales son órganos temporales, de carácter administrativo, que se crean 60 días previos a la contienda electoral, con la finalidad de decidir los actos

⁴⁰ Artículo incorporado por el Artículo 2o de la Ley No 30689, publicada el 30-11-2017

⁴¹ Artículo modificado por el Artículo 1o de la Ley No 30689, publicada el 30-11-2017.

jurisdiccionales, relacionados a la administración de los comicios, escrutinio definitivo, la validez o nulidad de la elección y la proclamación de electo del candidato, al tenor de lo contemplado en el artículo 52 del Código Electoral Nacional, ley de simultaneidad de elecciones N° 15.262 y el Decreto N° 17.265/59.

Los Jueces Electorales tienen a su cargo, entre otros asuntos, el conocimiento en primera instancia el control de la financiación de las campañas electorales, y está compuesto por 24 jueces federales electorales, es decir, uno por cada distrito.

La CNE tiene competencia en todo el país para estudiar las apelaciones de las resoluciones proferidas por los jueces federales electorales, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 inciso a de la Ley 19.108 modificado por Ley 19.277⁴², así como de las juntas electorales nacionales. La CNE está integrada por 3 jueces de cámara.

Es pertinente señalar que las resoluciones proferidas por la CNE tienen la naturaleza de doctrina obligatoria para los Jueces Electorales y son examinadas únicamente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través del recurso extraordinario, cuando se considere que la decisión fue proferida en contravía de la interpretación de una norma constitucional.

Finalmente, es oportuno destacar que los partidos políticos tienen la obligación de publicar los aportes en una plataforma del CNE.

4.2.2 España. El control al financiamiento de las campañas electorales se encuentra en cabeza del Tribunal de Cuentas, los consejeros son designados por las Cortes Generales, 6 por el Congreso de los Diputados y 6 por el Senado, por votación mayoritaria de tres quintos de cada una de las cámaras por un periodo de 9 años⁴³.

De conformidad con lo previsto en el artículo primero de la Ley Orgánica 2/1982 modificada por la Ley Orgánica 3 de 2015, el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, aunado a que le corresponde la fiscalización de la actividad económico – financiera de los partidos políticos.

Al Tribunal de Cuentas en lo que le corresponde a la fiscalización de los partidos políticos tiene las siguientes funciones:

⁴² Art. 5° — La Cámara Nacional Electoral es la autoridad superior en la materia y conocerá: (Denominación: "la Sala Electoral" sustituida por la denominación: "la Cámara Nacional Electoral", por art. 2° de la Ley N° 19.277 B.O. 7/10/1971)

a) En grado de apelación, de las resoluciones definitivas recaídas en las cuestiones iniciadas ante los jueces nacionales de primera instancia en lo Federal con competencia electoral;
b) De los casos de excusación de los jueces de Sala y de los jueces nacionales de primera instancia federal con competencia electoral.

⁴³ ESPAÑA. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Ley orgánica 2. (12 de mayo de 1982). Tribunal de Cuentas. Art. 30. En Boletín Oficial del Estado, No. 11584, 1982. modificada por la Ley orgánica 8. (4 de julio de 2007). Financiación de los partidos políticos. En Boletín Oficial del Estado, No. 160, 2007.

- ✓ Fiscalizar las cuentas de los partidos que obtengan subvenciones públicas. Control que se encamina no solamente a los recursos públicos sino de los privados.
- ✓ Solicitar la comparecencia del responsable de la gestión económica- financiera del partido político investigado, para indagar las infracciones descubiertas.
- ✓ Imponer sanciones a los partidos políticos que hayan cometido algún tipo de infracción.

4.2.3 Perú. Al tenor de lo previsto en el artículo 177 de la Constitución Política la justicia electoral está conformada por el Jurado Nacional de Elecciones – JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE y la Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Y en los artículos 178 y siguientes se contempla las funciones de cada una de los órganos de la justicia electoral.

El procedimiento sancionatorio se encuentra contemplado en el reglamento de financiamiento y supervisión de fondos partidarios en los artículos 85 y siguientes. Igualmente, el último inciso del artículo 36 de la Ley 28094 señala que las resoluciones de sanción proferidas por la ONPE pueden ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones, decisión frente a la cual no procede recurso alguno.

En cuanto al control del financiamiento de las campañas electorales el artículo 34⁴⁴ de la Ley 28094 dispone que la verificación y control de la actividad económica y financiera está a cargo de la Gerencia de Supervisión de Fondos de la ONPE.

Aunado a lo anterior se precisa que las campañas electorales deben presentar un informe anual dentro de los 6 meses contados a partir del cierre del ejercicio anual, en el que se deberá relacionar los aportes, ingresos y gastos, identificación de los aportantes y el monto.

Por su parte, la Gerencia de Supervisión de Fondos de la ONPE dentro de los 4 meses contados a partir de la recepción de los informes debe pronunciarse sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y las sanciones a que haya lugar. Vencido el anterior plazo no se puede imponer sanción alguna al partido político.

De acuerdo con el estudio realizado por la Asociación Civil Transparencia⁴⁵ las reformas que se han efectuado en ese país no estuvieron encaminadas a establecer mayores y efectivos controles al financiamiento de las campañas electorales, pues a su juicio debilitaron los mecanismos existentes porque “es muy preocupante que se le haya quitado a la ONPE la facultad de requerir informes bimestrales durante el desarrollo de las campañas. La nueva disposición establece que las organizaciones políticas solo deben entregar un reporte de ingresos y gastos de campaña quince días después de concluido cada proceso electoral. En

⁴⁴ Artículo modificado por el Artículo 1o de la Ley No 30689, publicada el 30-11-2017.

⁴⁵ ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA. *Estudio Transparencia en las finanzas de campaña – elecciones regionales*, 2018. Disponible en https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=fc58c151-fcbc-013a-b8c9-9d12d1b439b6&groupId=269552.

consecuencia, la ONPE carece ahora para realizar una fiscalización simultánea al desarrollo de las campañas, y solo podrá tener una evaluación ex post”.

Igualmente, no comparte el hecho de que el candidato y la persona que éste designa para rendir cuentas ante la Gerencia de Supervisión de Fondos de la ONPE sean los únicos responsables, exonerando de esta manera a la agrupación política que postuló al candidato.

Por último, la Asociación Civil Transparencia en ese estudio discute que únicamente la normativa contemple sanciones pecuniarias, pues a su criterio la sanción debería ir más allá, esto es, sanciones políticas.

Conclusión.

Los modelos seleccionados para el análisis referencial corresponden a países dentro de la región iberoamericana con estructuras, historia, cultura y economía muy diferente entre sí, por lo que sus características sirven para hacer una comparación desde puntos de vista variados y diferentes dentro del contexto de la financiación de las campañas electorales. De esta manera, España, Argentina y Perú pertenecen a escenarios diversos pero con la similitud de tener dentro de su normatividad la figura mixta (público - privado) para la financiación de las campañas electorales, tanto de presidencia como de los demás cargos de elección popular en regiones o localidades.

De esta forma, se ha identificado que en el modelo de España no se permite el ingreso de capital proveniente de funcionarios públicos o contratos activos de la Nación y, aunque se permiten los aportes extranjeros sin que sean de origen gubernamental, se deben hacer los depósitos en una cuenta bancaria identificando con claridad el nombre del depositante, número de tarjeta, razón social y demás aspectos informativos que generan la tendencia de lograr una financiación netamente pública de las campañas electorales a fin de evitar la ilegalidad y desigualdad social; además, existe un Tribunal de Cuentas que se encarga de la fiscalización e imposición de sanciones dentro del marco de la normatividad española en este sentido.

Por su parte, en Argentina se han adelantado legislaciones con miras a dar transparencia a la financiación de campañas electorales por lo que, en la actualidad, no se permiten los aportes extranjeros, nada que provenga de juegos de azar, donaciones anónimas y montos que superen el 2% de la totalidad de la inversión en la campaña; además, se debe conocer en detalle la identidad y características de los donantes, se tienen en cuenta los aspectos regionales y la regulación provincial, así como los controles posteriores a las campañas donde se deben justificar plenamente los ingresos hallados en el rango entre el 5% y 10%. En cuanto a organismos de control se cuenta con la conformación de Juntas Electorales 60 días antes de los comicios integradas por diversos actores y la publicación explícita de los detalles en plataformas digitales del CNE para la consulta de cualquier persona o ente de control.

Por otro lado, Perú ha hecho actualizaciones normativas durante los últimos años como la restricción de aportes privados llevando el registro e identificación, específicos, de las

personas o fondos de los cuales provienen los recursos económicos para hacer las contribuciones, en un marco de transparencia y legalidad sobre la financiación de las campañas electorales. Sin embargo, con la nueva legislación se ha optado por tener un control sobre este aspecto con un poder conformado por varios órganos del Estado lo que ha permitido tener mayor cobertura en el control de los recursos y sus aportantes, pero dejando vacíos de forma en otros aspectos como la eliminación de los informes bimensuales por informes después de 15 días de haber terminado las campañas dejando sin posibilidad de acción o sanción, durante el desarrollo de las actividades principales, a los entes sancionatorios.

Adicionalmente se encuentra que tanto en Colombia como en los países que estudiaron en el presente artículo presentan las siguientes características similares:

- ✓ Financiamiento mixto de las campañas electorales uno en mayor o menor medida con prelación al público y otros con prelación privada.
- ✓ Todos en su reglamentación contemplan prohibiciones para el financiamiento privado, en especial las aportaciones realizadas por gobiernos, personas naturales y jurídicas del exterior, contratistas del Estado y contribuciones anónimas.
- ✓ Se limita el tope del financiamiento privado.
- ✓ Cuentan con un ente que se encarga de supervisar y vigilar la financiación privada.

Finalmente, según el Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina⁴⁶ no hay un sistema de financiamiento ideal, y se inclinan por el mixto que impera en la región, pues se “debe buscar un sano equilibrio en materia de financiamiento dirigido a evitar, por un lado, la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado y, por lo tanto, su consiguiente osificación y alejamiento de la sociedad y, por el otro lado, a impedir la influencia excesiva de sujetos o corporaciones sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, así como el fenómeno del financiamiento ilegal y del narcofinanciamiento”.

5. Propuesta para el Mejoramiento del Financiamiento Privado en Colombia

Para la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) restringir el financiamiento privado directo o indirecto propende disminuir que los recursos de fuentes particulares dirigidos a las campañas puedan afectar la equidad en la competencia electoral. Por lo tanto, se deberían considerar como límites a la financiación privada los siguientes: i) donaciones anónimas, ii) donaciones del extranjero, iii) donaciones de contratistas y concesionarios, iv) donaciones de personas colectivas⁴⁷, v) donaciones de los medios de comunicación, y vi) limitar las donaciones de personas individuales⁴⁸.

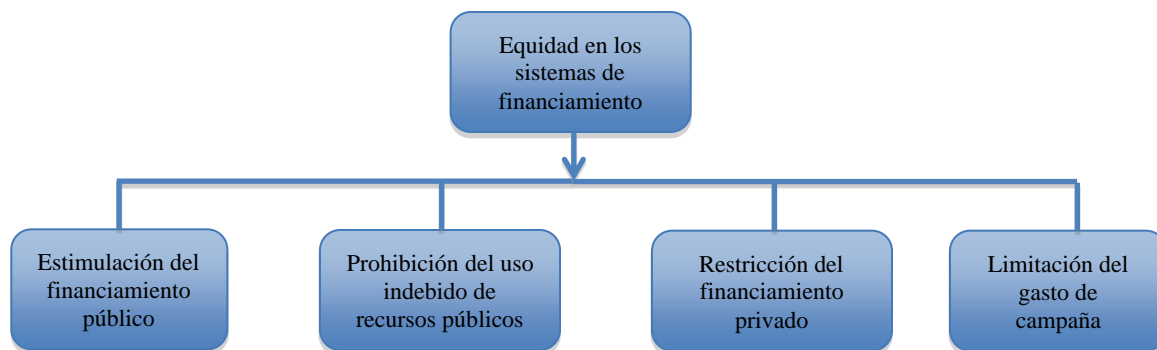
⁴⁶ NOHLEN, DIETER, ET AL. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

⁴⁷ También denominadas personas jurídicas o morales.

⁴⁸ MUÑOZ-POGOSSIAN, BETILDE; URIZAR, ALEJANDRO; OMAÑA, REBECA. *Observando los sistemas de financiamiento político-electoral: un manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*. 2013, 17-19, disponible en https://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/MOE_Manual_s.PDF.

Asimismo, a criterio de la Secretaría General de la OEA, se deben limitar las donaciones del extranjero para evitar que los intereses foráneos afecten la equidad e imparcialidad en la elecciones, así como las donaciones de contratistas y concesionarios que deriven de negocios entre los particulares y los representantes del Estado para no afectar la competencia electoral y la transparencia en los asuntos públicos.

Por último, consideran que los elementos que debe contener un sistema de financiamiento para que se sea equitativo son⁴⁹:



De esta manera, basado en la anterior descripción y la argumentación planteada en el desarrollo del documento se presentan dos propuestas que pueden servir para mejorar el financiamiento privado de las campañas electorales en Colombia, así:

Propuesta 1. En Colombia más del 90% de los recursos que financian las campañas electorales son de origen privado, que no en todos los casos pueden ser justificados y crean un escenario propicio para el ingreso de dinero ilegal o de dudosa procedencia, por lo tanto, se evidencia la necesidad de una Reforma a la Justicia en este sentido con la creación de un tribunal electoral que actúe antes, durante y después de las elecciones haciendo control fiscal y sancionatorio en todos los ámbitos del contexto electoral. Asimismo, esta Reforma debe tener en cuenta, como aspectos primarios de inclusión, las siguientes acciones: a) No permitir el ingreso de aportes extranjeros a las campañas bajo ninguna circunstancia; b) Facilitar la financiación pública de campañas a través de bancos con respaldo directo del Estado para evitar las barreras de documentación y establecer una línea de control sobre estos dineros; c) Crear una cuenta única por candidato para el aporte de dineros privados con la debida identificación de las personas, naturales o jurídicas, patrimonio, procedencia y legalidad de los recursos para lo cual se debe generar el apoyo interinstitucional con entidades como la DIAN; d) Los aportes privados no deben superar el 2% de la inversión general de la campaña; e) Se debe crear un órgano de control y vigilancia mixto, integrado por veedurías ciudadanas, la rama judicial y órganos del Estado referentes al contexto; f) Se debe tener en cuenta la cultura, recursos, educación e institucionalidad en cada una de las regiones de Colombia para la aplicación descentralizada de los nuevos lineamientos de acuerdo a la realidad actual de cada localidad o región; g) Actualizar reportes cada quince (15) días para que los grupos de

⁴⁹ *Ibíd.*, 14

control y vigilancia puedan tener supervisión real de los ingresos, así como de los límites en los montos durante el desarrollo de la campaña; h) Utilizar las plataformas digitales del gobierno nacional en el marco de los Manuales de Gobierno en Línea (GEL) dando trámite a los Datos Abiertos (*Open Data*), en tiempo real, para que toda la ciudadanía nacional y comunidad internacional puedan ver la transparencia en el desarrollo de la campaña desde sus inicios y en el momento en que lo deseen.

Propuesta 2. En nuestro país, más que una Reforma a la Justicia necesaria en este momento desde el punto de vista del financiamiento electoral, es pertinente empezar a diseñar propuestas enfocadas en la transformación y cambio social de aquellos líderes que asumirán el control de la nación en futuros años y que en este momento reciben la formación necesaria para desarrollar sus capacidades, talento, potenciales y ética en las acciones; por lo tanto, se deben crear lineamiento y parámetros educativos claros junto con el Ministerio de Educación Nacional (MEN) para impactar en los niveles básicos de educación en las instituciones públicas y privadas del país en cuanto a formación de competencias ciudadanas para estudiantes, docentes, familias y comunidad en general, con referencia del ambiente político donde la ética, respeto, tolerancia y resolución pacífica de conflictos y problemáticas sea una directriz fundamental en el desarrollo de las actividades y formación humana o profesional. Asimismo, se deben aprovechar los recursos TIC para la creación de modelos virtuales de aprendizaje y la referencia de contextos diferentes en otras culturas o regiones a fin de asimilar las buenas actuaciones como formas de vida rechazando todo acto de corrupción como valor fundamental desde los primeros años de vida y generando inclusión social y multiculturalidad con la participación activa de todos y cada uno de los miembros de la comunidad sin distinción de ningún tipo. Así, el cumplimiento de las normas y financiación privada de campañas electorales se hará como un deber ciudadano con compromiso social conjunto más que una obligación o forma de sacar provecho particular en este tipo de situaciones.

Conclusiones

La financiación privada de las campañas electorales en Colombia es un tema controversial, ya que el contexto del país se genera en medio de la desigualdad social, la desproporción en el manejo y posesión de bienes dentro de la Nación y el apego de unas minorías sobre el poder y la administración pública. Por lo tanto, la capacidad financiera de los candidatos es determinante para financiar sus campañas de manera personal o con ayuda de terceros, incluyendo la familia como uno de los principales proveedores, haciendo mayor presencia física en las distintas regiones, así como el manejo de herramientas y elementos que se manejan para hacer más visible la imagen del candidato o partido dentro de la comunidad.

Asimismo, los topes para los aportes privados que se presentan en la actualidad no se ajustan a la realidad ya que las inversiones son bastante altas haciendo necesario el arreglo y maquillaje de presupuestos y gastos. De igual manera, se puede advertir que el CNE no es un organismo éticamente viable en este sentido debido a que una de sus funciones es supervisar a quien previamente lo eligió, además, no se ha dado estricto cumplimiento a la

Ley 1475 de 2011 donde se obligaba a crear una Unidad de Delitos Electorales por parte de la Fiscalía General de la Nación.

También se pudo advertir que las campañas a la Presidencia de la República tienen mayor regulación para el aporte privado que las correspondientes a alcaldías y gobernaciones lo que propende por la ilegalidad de dineros en las regiones, convirtiendo a Colombia en uno de los pocos países en la región que aún pone topes a la financiación privada de las campañas electorales reflejando una sociedad con falta de ética en los funcionarios transparencia y construcción social; asimismo, España, Argentina y Perú, dan muestras de legislar durante los últimos años en esta materia dando cada vez un margen más mínimo para este tipo de aportes, salvo Perú que parece ir en contra de estos lineamientos globales al eliminar la supervisión periódica por un informe después de terminadas las elecciones, dejando espacio amplio para la corrupción y el delito.

Bibliografía

ARGENTINA. MINISTERIO DEL INTERIOR. Decreto 17.265. (29 de diciembre de 1959). Por medio de la cual se reglamenta la Ley 15.262 de 1959.

ARGENTINA. PRESIDENTE DE LA NACIÓN. Código Electoral Nacional, 1983.

ARGENTINA. SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. Ley 15.262. (10 de diciembre de 1959). Ley simultaneidad de elecciones. En: Boletín Nacional, 1959.

ARGENTINA. SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. Ley 26.215. (20 de diciembre de 2006). Ley de financiamiento de los partidos políticos. En: Boletín Nacional, 2006.

ARGENTINA. SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. Ley 26.571. (2 de diciembre de 2009). Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral. En: Boletín Nacional, 2006.

ARGENTINA. SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. Ley 27.504. (31 de mayo de 2019). Por la cual se modifica la ley de financiamiento de los partidos políticos Ley 26.215. En: Boletín Nacional, 2019.

ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA. *Estudio Transparencia en las finanzas de campaña – elecciones regionales*, 2018. Disponible en https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=fc58c151-fcbc-013a-b8c9-9d12d1b439b6&groupId=269552.

CASTELLANO, JOSÉ GIL. *La Financiación de los Partidos Políticos: el estado de la Cuestión*. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, No. 36, 2001.

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO (CIPPEC). *La reforma del régimen de financiamiento de la política: logros y desafíos*.

Argentina. 2019. Disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/05/215-DPP-IP-Acuerdos-Prioritarios-Tchintian-Page-y-Seira-mayo-2019.pdf>.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 996. (24 de noviembre de 2005). Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. No. 48.130, 2011.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1475. (14 de julio de 2011). Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto legislativo 02 de 2004. En: Diario Oficial. No. 46.102, 2005.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1778. (2 de febrero de 2016). Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción. En: Diario Oficial. No. 49.774, 2016.

COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. En: Gaceta Constitucional, No. 116, 1991.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente No. 2087382. M.P. Rocío Araujo Oñate. 6 diciembre de 2016.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1153/05 (11 de noviembre de 2005). M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra: Corte Constitucional, 2005.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490/11 (23 de junio de 2011). M.P. Luís Ernesto Vargas Silva. Bogotá: Corte Constitucional, 2011.

COPENHILL, ONE. *Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina*, disponible en: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/Electoral_Code_Booklet-VDG_A2_final2.pdf.

DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

ESPAÑA. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Ley orgánica 2. (12 de mayo de 1982). Tribunal de Cuentas. En Boletín Oficial del Estado, No. 11584, 1982.

ESPAÑA. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Ley orgánica 8. (4 de julio de 2007). Financiación de los partidos políticos. En Boletín Oficial del Estado, No. 160, 2007.

ESPAÑA. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Ley orgánica 3. (30 de marzo de 2015). Control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. En Boletín Oficial del Estado, No. 3441, 2015.

ESPINOSA, JOSÉ RAFAEL. *Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia*. Bogotá (Colombia), marzo 2015, disponible en <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/Publicacionesproyectos/Apuntes%20para%20una%20reforma%20a%20la%20financiación%20electoral%20en%20Colombia.pdf>

FALGUERA, ELIN; JONES, SAMUEL; OHMAN, MAGNUS (ed.). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales: manual sobre financiamiento político*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2015, disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (Idea Internacional)- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, Estocolmo (Suecia), 2015, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>.

MUÑOZ-POGOSSIAN, BETILDE. *Equidad en el financiamiento de campañas en América Latina y sus implicaciones para la competitividad electoral: una mirada a las elecciones en Centroamérica, 2010-2014*. *Colombia Internacional*, No 85, 2015, disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n85/n85a03.pdf>.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL – MOE, “*Financiación de campañas en Colombia*”, Bogotá (Colombia), 2015, disponible en <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/03/3.-Financiación-de-Campañas-Locales-2019.pdf>.

NOHLEN, DIETER, ET AL. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998. disponible en https://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/MOE_Manual_s.PDF.

PERÚ. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. 29 de diciembre de 1993.

PERÚ. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 28094. 1 de noviembre de 2003. Ley organizaciones políticas. En: Diario Oficial. P. 254241, 2003.

POR COLOMBIA, TRANSPARENCIA. “*Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia en 2014*”. Bogotá (Colombia), 2014, disponible en:

https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/sistema-politico/Analisis-de-la-Financiacion-de-Campanias-Elecciones-Legislativas-2014_TPC_CEDAE.pdf

POR COLOMBIA, TRANSPARENCIA. “*Propuestas de ajuste a los procesos de revisión, control y sanción del financiamiento de las campañas políticas: Promoción de la transparencia y el acceso a la información*”. [en línea]. En: Bogotá: (Colombia), 2019. pp. 12-13. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/24/propuestas-de-ajuste-a-los-procesos-de-revision-control-y-sancion-del-financiamiento-de-campanas-politicas/>

ROLL VÉLEZ, DAVID. *¡Reforma política ya!: organización electoral, financiación y partidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2018.

SAGÁSTEGUI CRUZ, FREDDY. *El financiamiento de los partidos políticos en el Perú*. 2018, disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18412/18652>.

SECRETARÍA GENERAL DE LA OEA. Convención Americana de Derechos y Deberes del Hombre (CADH), 22 de noviembre de 1969. disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf