

*Sección*  
*documental*



## *Proyecto de Ley sobre financiación de campañas electorales en Colombia\**

### Exposición de motivos

Honorables senadores:

**E**l Proyecto de Ley sobre financiación de campañas electorales, que hoy presentamos a la consideración de ustedes, es el producto del trabajo en equipo del Consejo Nacional Electoral, durante los últimos meses. Ha habido oportunidad de debatir puntos de vista diversos y de conciliarlos finalmente en el articulado del Proyecto. Nuestro propósito es contribuir a la elaboración de una ley en materia de financiación de campañas electorales que conduzca a robustecer las instituciones, en la medida en que haga el proceso político más equitativo, democrático y transparente.\*

#### 1. La importancia del proyecto

La importancia y también la urgencia de una nueva ley en materia de financiación de las campañas electorales son evidentes, pues ese constituye el punto neurálgico de la democracia colombiana en este momento histórico, pues allí se ha generado un cuestionamiento que afecta la legitimidad de sus instituciones.

Dicha importancia y urgencia son hoy más relevantes que ayer,

\* Organización Electoral. Consejo Nacional Electoral.

en la medida en que la Constitución de 1991 volvió nuestra democracia más participativa y colocó los procesos electorales en el primer plano de la vida nacional, departamental y municipal. Unas elecciones transparentes para la constitución del Poder Político nacional, departamental y local constituyen el presupuesto para el funcionamiento adecuado del sistema.

#### 2. La competencia constitucional del Consejo Nacional Electoral

Quiso el Constituyente de 1991 elevar el rango institucional de la antigua Corte Electoral, al constitucionalizarla y erigirla, con su nuevo nombre de Consejo Nacional Electoral, en el órgano que ejerce, entre otras funciones, «la suprema inspección y vigilancia de la Organización Electoral». Ese Consejo tiene, además, a la luz del artículo 265, numeral 4, de la Constitución Política, la función de «servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de actos legislativos y de ley, y recomendar proyectos de decreto». Es precisamente el ejercicio de esa iniciativa, la razón jurídica de nuestra presencia en este recinto.

#### 3. La génesis del proyecto

La historia del Proyecto empieza en el momento de nuestra posesión como nuevo Consejo Nacional Electoral, en el mes de noviembre de 1994. De inmediato, pudimos percatarnos del elevadísimo costo de la política en el caso colombiano, aún comparado con los costos en países desarrollados, y, asimismo, al aplicar la normatividad en el campo de financiación de campañas electorales, verificamos los vacíos, incoherencias e ineficacia de la legislación vigente. La Ley 130 de 1994, a pesar de sus buenos propósitos y de representar un esfuerzo importante en su momento, no constituye hoy el instrumento más idóneo para el control del papel del dinero en la política. Así lo han demostrado las campañas electorales de 1994. Fue entonces cuando nació la idea de revisar a fondo los mecanismos legales y así se lo manifestamos reiteradamente en su momento a la opinión pública, haciendo énfasis no solamente en el tema de la financiación de las campañas electorales sino también en la urgencia de revisar el estatuto de los partidos y movimientos políticos, a nivel constitucional y a nivel legal.

Después de haber diagnosticado los problemas y analizada la metodología para su estudio y propuesta de soluciones, el Consejo Nacional Electoral lanzó la idea de crear a su alrededor una Gran Comisión que se encargara de elaborar un primer proyecto de ley en la materia. Más tarde, el Gobierno integró la Comisión de Reforma con una estructura diversa y con un programa de trabajo más amplio, tal como lo conoce la opinión pública. En días pasados, dicha Comisión entregó sus conclusiones al señor Presidente de la República.

De su parte, el Consejo Nacional Electoral continuó trabajando en el campo específico de la financiación de las Campañas Electorales y el fruto de su trabajo es este Proyecto, en donde se recoge la experiencia nacional y también la suministrada por el derecho comparado.

#### 4. El estado actual del problema

Hoy existen en el escenario nacional: la Comisión del Congreso de la República, la del Gobierno y el Consejo Nacional Electoral, como principales interesados en materia de reformas al sistema político. De otro lado, existe una legislación en la que todos están de acuerdo en que debe ser sustancialmente reformada. Observamos también que varias de nuestras ideas se han ido abriendo camino en distintos foros. Las consideraciones anteriores permiten esperar que este Proyecto tenga receptividad en el seno del Congreso y pueda cristalizarse en un futuro no lejano en ley de la República.

#### 5. Los objetivos del proyecto

El Proyecto tiene por objetivo lograr un mayor grado de transparencia en la constitución del Poder Político en nuestro país. El busca ampliar y profundizar la democratización de la actividad política, al garantizarle a los partidos, movimientos y candidatos igualdad de oportunidades en su labor proselitista y la absoluta transparencia en el origen de sus fuentes de financiación.

La relación dinero-política representa en las circunstancias actuales una cohabitación malsana y perversa, cualquiera que sea el origen de ese dinero, pues ella contribuye a deslegitimar el Poder Político, agravado ello por el cuestionamiento moral que significa la presunta infiltración de financiación procedente del bajo fondo de la criminalidad organizada.

Dentro de esa perspectiva y cualquiera que sea el grado de veracidad de la sospecha que pende sobre el sistema político, es urgente que los partidos y movimientos políticos concurren a darse un estatuto que moralmente represente una autoexigencia draconiana de transparencia en la búsqueda de sus fuentes de financiación, pues es ese el único camino que puede conducir al fortalecimiento del proceso democrático y de su propia legitimidad ante el pueblo.

Esa autoexigencia debe concretarse en un conjunto de normas

que evite la elitización plutocrática de los partidos y, al mismo tiempo, garantice el respeto de los principios de transparencia y equidad en el ejercicio de la actividad política.

#### 6. Las bases del proyecto

Dentro de ese orden de ideas, el Proyecto parte de principio de que la financiación de las campañas electorales debe hacerse a través de los partidos y movimientos políticos. Este Proyecto se ha inspirado en las siguientes bases:

##### 1) No a la Financiación Estatal Completa

Dentro de la anarquía que caracteriza la vida partidista actualmente, el proyecto de financiación completa se vuelve impracticable. Con treinta y dos partidos y movimientos políticos con personería jurídica, número este que tiende a crecer aceleradamente, además de los candidatos independientes y grupos significativos de ciudadanos que participan en política, la financiación total resultaría demasiado compleja de administrar.

De otra parte esa financiación implicaría una presencia exagerada del Estado en la vida política de los partidos, lo que puede ser inconveniente para la sana competencia democrática.

A las anteriores consideraciones, se agrega el hecho de que la propuesta de voto obligatorio, acompañada de financiación completa, representaría una carga insostenible para los contribuyentes.

En fin, la incidencia de la financiación estatal completa en la vida política es de tal magnitud, que ameritaría la convocatoria de los electores para que estos directamente se pronuncian sobre ella, a través de los mecanismos que consagra la Constitución.

## 2) Sí a la Financiación Mixta

El Consejo Nacional Electoral se ha orientado en el sentido de la financiación mixta de las campañas, pero con un régimen estricto de regulación en lo que se refiere a la participación del sector privado. Se ha considerado prioritario en este punto:

a) No a Contribuciones de Personas Jurídicas. El Proyecto busca liberar al candidato de la eventual influencia de los grandes grupos económicos, los que pueden condicionar su independencia en el día de mañana, cuando aquél resulte elegido. Además, el apoyo de dichos grupos crean condiciones evidentes de inequidad en la competencia política. Por esta razón, se prohíben las contribuciones de las personas jurídicas a las campañas electorales, ya que se ha observado que es a través de las donaciones de sociedades que se puede manifestar la influencia del poder económico, de los grupos en la constitución del Poder Político. Esa práctica no es sana para el sistema democrático, en donde debe primar siempre el interés general sobre el interés particular.

b) Límite a Contribuciones de Personas Naturales. Limitar las contribuciones de personas naturales a las campañas, tanto en su

monto global como individual, con el propósito de democratizar las fuentes de su financiación, es otra de las ideas cardinales del Proyecto.

El mayor número posible de ciudadanos debe participar con sus contribuciones a las arcas de la campaña del candidato de sus preferencias y de esa manera en el costo de la política. Así, sin las flamantes donaciones de los grupos económicos y con pequeñas contribuciones de las personas naturales, queda garantizada una amplia democratización de las fuentes financieras de las campañas y un elevado grado de transparencia en el origen de los recursos.

## 3) La Propaganda Política a Cargo del Estado

La propaganda política constituye una de las principales fuentes de despilfarro económico y del consecuente encarecimiento de la actividad política en época electoral. Su reglamentación y limitación, así como la asunción de su costo por el Estado, permiten asegurar unas condiciones equitativas de lucha a los actores de la vida política y un descenso vertical del costo de sus campañas. Es así como el Proyecto del Consejo Electoral prevé la financiación estatal de la propaganda en televisión, radio y prensa, así como también del servicio de transporte en el día de las elecciones. Consecuencia de lo anterior es la prohibición, en los mencionados aspectos, de la propaganda política costead directamente por el candidato. Se espera de esa manera hacer innecesaria la presencia de grandes sumas de dinero para el adelantamiento de las campañas electorales.

## 4) Otros Instrumentos de Abaratamiento de la Política

a) Término de las Campañas Electorales. El Consejo propone la reducción del término de las campañas electorales a sesenta días. Solamente durante ese período podrá hacerse propaganda electoral, dentro de los límites y con las regulaciones que en la materia expida el Consejo Nacional Electoral. Es este un término razonable, si se tiene en cuenta que, dado el progreso de los medios de comunicación de masas, todos los candidatos tendrán oportunidad de hacer llegar su mensaje a los electores.

b) Prohibición de los Aportes en Especie. Se ha observado que a través de este mecanismo se pueden burlar los límites financieros que el Consejo Nacional Electoral establece con ocasión de las elecciones y puede constituir, además, fuente de corruptelas electorales, por lo que el Proyecto prohíbe los aportes en especie. Se exceptúan naturalmente de esta prohibición la actividad de los voluntarios de campaña.

## 5) Los Mecanismos de Control

El Proyecto diseña los siguientes mecanismos de control:

a) Registro de Aportantes. Allí deberá constar el nombre, el número de cédula y la dirección del aportante, así como el valor de la contribución.

b) Mandatario Financiero de las Campañas. Este funcionario de la campaña estará a cargo del manejo

del patrimonio de la misma, con claras responsabilidades económicas, administrativas y penales. Ningún gasto podrá realizarse, sin autorización previa de ese funcionario.

c) Cuenta Corriente Unica. Al establecerse una cuenta corriente única en una entidad financiera, a través de la cual se canalicen todas las operaciones financieras de la campaña, los mecanismos de control podrán operar con mayor eficacia.

6) El Fortalecimiento del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales

Ese Organismo tiene actualmente una estructura rudimentaria. No cuenta con personal suficiente, ni con los instrumentos técnicos que permitan el eficaz cumplimiento de sus funciones. Por esta razón, el proyecto lo dota de una estructura con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, lo que esperamos le permita cumplir su función fiscalizadora en términos de mayor eficiencia.

Este Fondo estaría dotado de una auditoría externa, contratada con el sector privado, que sería el principal instrumento de fiscalización de partidos y movimientos políticos en lo que se refiere a la veracidad de las cuentas presentadas por las campañas y a la suerte de los dineros que los partidos reciban para sus gastos de funcionamiento.

#### 7) Pérdida de la Credencial

Cuando se viole el régimen de financiación de las campañas

electorales, el Proyecto prevé en este punto dos clases de sanciones:

a) Pérdida de la Credencial ante el Consejo Nacional Electoral. Mediante un procedimiento de revocatoria directa, que podrá operar de oficio o a petición de cualquier ciudadano, si dentro de los seis meses siguientes a la declaratoria de elección se demuestra que el candidato ha violado este estatuto, el Consejo podrá revocar la Credencial que le haya sido otorgada.

b) Pérdida de la Credencial ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Mediante el uso de una acción pública y popular, cualquier ciudadano podría intentar, ante el Consejo de Estado o ante el Tribunal Administrativo de departamento, durante el término del período para el que fue elegido el candidato, un término del período para el que fue elegido el candidato, un proceso electoral que conduzca a la pérdida de la Credencial, por violación del régimen de financiación de las campañas electorales.

8) Penalización para la Financiación Ilícita

El Consejo plantea además de las sanciones de carácter electoral, la necesidad de penalizar la financiación ilícita de las campañas electorales como delito autónomo, cuando los responsables financieros de la campaña hayan violado la ley.

## 7. Conclusión

Honorables Senadores: El Consejo Nacional Electoral aspira

a que esta iniciativa, así como las originadas en el seno del Congreso y del Gobierno, constituyan elementos útiles de trabajo para la expedición de una ley que dé a los colombianos la certeza de que hemos avanzado en el perfeccionamiento de nuestras instituciones democráticas.

**Manuel S. Urueta Ayola,**  
Presidente del Consejo Nacional Electoral.

**Rodrigo Noguera Calderón,**  
Vicepresidente

**Beatriz Vargas de Rohenes,**  
Magistrada

Jaime Calderón Brugés,  
Magistrado

Fernando Mayorga García,  
Magistrado

Gonzalo Echeverry Uruburu,  
Magistrado

Carlos Ariel Sánchez Torres,  
Magistrado

Alfonso Guzmán Guzmán,  
Magistrado

Orlando Abello Martínez-  
Aparicio  
Secretario del Consejo Nacional  
Electoral  
Registrador Nacional del Estado  
Civil

Oscar Jiménez Leal,  
Magistrado

### *Proyecto de Ley. Financiación de campañas electorales \**

---

#### CAPITULO I\*

#### **Financiación de las campañas**

ARTICULO 1o. PROPOSITO DE LA LEY. Esta ley tiene por objeto contribuir a la ampliación y consolidación democrática de la actividad política.

Serán principios fundamentales para su aplicación e interpretación el de igualdad de oportunidades y el de transparencia en la financiación de las campañas electorales.

ARTICULO 2o. CAMPAÑA ELECTORAL. Se entiende por campaña electoral toda actividad política tendiente a obtener los votos para acceder a cualquier cargo de elección popular.

ARTICULO 3o. DE LA FINANCIACION DE LAS CAMPAÑAS. La financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y la de los candidatos de agrupaciones independientes y grupos significativos de ciudadanos, será asumida parcialmente por el Estado, en forma directa y por reposición de lo efectivamente gastado.

ARTICULO 4o. COSTO MAXIMO PERMITIDO. Ningún candidato a cargo de elección popular podrá gastar en la campaña electoral suma que sobrepase el límite que fije el Consejo Nacional Electoral en término mínimo de seis (6) meses de anticipación a la fecha de las elecciones.

Para fijar este monto máximo, el Consejo Nacional Electoral tendrá en cuenta los factores particulares

que inciden en tales costos en cada circunscripción.

ARTICULO 5o. CONTRIBUCION DE PERSONAS NATURALES. Solo las personas naturales podrán financiar campañas electorales, en una suma que no exceda del cincuenta por ciento (50%) del monto de los gastos autorizados por el Consejo Nacional Electoral.

Cada contribución individual no podrá ser superior al cinco por ciento (5%) de la suma autorizada por el Consejo Nacional Electoral.

ARTICULO 6o. PROHIBICIONES. Quedan expresamente prohibidas las siguientes contribuciones a las campañas electorales:

a) Las de cualquier Estado o persona natural o jurídica extranjera, exceptuando a las personas naturales extranjeras domiciliadas en el país por lo menos

---

\* Proyecto de Ley radicado en la Comisión Primera del Honorable Senado de la República, el 8 de agosto de 1995, bajo el número 47 de 1995.

durante los cinco (5) años sucesivos anteriores a la elección.

b) De las personas jurídicas de cualquier naturaleza, con excepción de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

c) Las contribuciones en especie de cualquier clase, tales como suministros, préstamos gratuitos de bienes y servicios, descuentos de precios y similares, exceptuando la actividad de los voluntarios de la campaña.

**ARTICULO 7o. PATRIMONIO DE LA CAMPAÑA.** El patrimonio de la campaña constituye el conjunto de bienes autónomos e independientes de los bienes del candidato, se administra a través de una cuenta única abierta en entidad financiera y estará formado por:

a) Las contribuciones personales del candidato.

b) Las contribuciones de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.

c) Las contribuciones de personas naturales.

d) Las actividades promocionales de la respectiva campaña.

e) Los créditos obtenidos de las entidades financieras legalmente autorizadas, con destino a la campaña.

**PARAGRAFO.** El Consejo Nacional Electoral determinará, para cada elección, el porcentaje de las contribuciones a que se refiere el presente artículo, señalando el

monto a partir del cual deberán hacerse a través de cheques girados en favor de la cuenta de la correspondiente campaña.

**ARTICULO 8o. EROGACIONES DE LA CAMPAÑA.** Son erogaciones de la campaña:

a) Los gastos en propaganda y publicidad permitida y no asumida por el Estado.

b) El alquiler de locales para la celebración de actos de campaña y de oficinas para el funcionamiento administrativo.

c) Los gastos vinculados directamente a la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios públicos necesarios a la campaña.

d) Las remuneraciones o gratificaciones al personal permanente u ocasional que presta sus servicios a la campaña.

e) Los gastos de transporte no asumidos por el Estado.

f) Los intereses de créditos otorgados para la campaña electoral, causados hasta la fecha de entrega de la correspondiente reposición.

**ARTICULO 9o. REPOSICION.** El Estado repondrá a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, una suma equivalente al producto de multiplicar el número de votos válidos y reponibles de sus candidatos por la cuantía que previamente a las elecciones haya fijado el Consejo Nacional Electoral como valor de reposición por voto.

Cuando se trate de candidatos independientes o de agrupaciones, organizaciones o movimientos sin personería jurídica, la partida correspondiente será entregada directamente al candidato o a la persona natural o jurídica que él designe.

Cada partido o movimiento político hará la distribución correspondiente y podrá efectuar los descuentos que permitan sus normas internas.

**ARTICULO 10. EXCEPCIONES.** No tendrán derecho a la reposición los candidatos o listas de candidatos a corporaciones públicas que en una elección obtuvieron menos del cincuenta por ciento (50%) de los votos válidos depositados por la lista o candidato que hubiere alcanzado curul con el menor residuo. Tampoco tendrán derecho a la reposición los candidatos que en elecciones por mayoría simple o absoluta no alcancen al menos el cinco por ciento (5%) del total de los votos válidos depositados.

**ARTICULO 11. PERDIDA DE LA REPOSICION.** Se perderá el derecho a la reposición de gastos electorales en los siguientes casos:

a) Cuando se sobrepase el límite máximo de gastos permitido.

b) Cuando no se presenten oportunamente y en la forma prevista en la ley y los reglamentos del Consejo Nacional Electoral, las cuentas y el balance definitivo de la campaña.

c) Cuando se hayan recibido contribuciones en contravención de lo dispuesto en la presente ley.

d) Cuando se haya iniciado la campaña antes de la fecha permitida.

e) Cuando no se acredite la existencia del sistema de auditoría interna al momento de presentar las cuentas de la campaña.

ARTICULO 12. COALICIONES. Para efectos de la reposición de que trata la presente ley, en el caso de que dos o más partidos con personería jurídica formen una coalición legalmente inscrita, se aplicarán las siguientes reglas:

a) Cada uno de los partidos o movimientos integrantes de la coalición conservará individualmente sus derechos y cumplirá sus deberes.

b) La reposición a que tengan derecho los partidos o movimientos coaligados se hará a cada uno de ellos por separado; para tal efecto, los votos válidos que obtenga la coalición se dividirán entre los partidos o movimientos que la formen, en proporción al porcentaje que se haya acordado en el pacto de coalición. En caso de silencio se dividirá en partes iguales.

c) En el evento de coalición entre una organización política con personería jurídica y otra que carezca de ella, todas las obligaciones y derechos consagrados en esta ley se radicarán en la organización jurídicamente reconocida.

ARTICULO 13. APROPIACIONES PRESUPUESTALES. Las autoridades responsables están obligadas a girar al Fondo Nacional de Financiación de

Partidos y Campañas las partidas presupuestales necesarias tendientes a satisfacer las obligaciones del Estado en materia de reposición de gastos electorales, a más tardar treinta (30) días contados a partir de la fecha de las elecciones, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

ARTICULO 14. LIMITE AL VALOR DE REPOSICION. El valor de la reposición en ningún caso será superior a lo efectivamente gastado en la respectiva campaña, previos los descuentos indicados y de acuerdo con lo que resulte de la verificación realizada por el Consejo Nacional Electoral.

ARTICULO 15. PRESENTACION DE LAS CUENTAS. El candidato y su mandatario financiero están solidariamente obligados a presentar personalmente, o por medio de apoderado debidamente acreditado y dentro del término improrrogable de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de las elecciones, ante el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, un balance detallado de los ingresos y egresos de la campaña, debidamente soportado con sus anexos y autorizado por un contador público matriculado.

ARTICULO 16. LIBROS DE LA CAMPAÑA. El Consejo Nacional Electoral determinará los libros que debe registrar y llevar toda campaña electoral, de acuerdo a las disposiciones legales.

Los candidatos a la Presidencia de la República, al Senado y a la Cámara de Representantes

registrarán los libros ante el Consejo Nacional Electoral. Los candidatos a Gobernaciones y Asambleas lo harán ante los Delegados Departamentales del Registrador Nacional, y los candidatos a Alcaldes y Concejos Municipales ante los Registradores Municipales del Estado Civil.

Los libros de contabilidad reflejarán el movimiento del patrimonio de la campaña.

ARTICULO 17. PAGO DE LA REPOSICION. El Consejo Nacional Electoral ordenará el pago de la reposición de gastos dentro de los dos (2) meses siguientes contados a partir de la fecha límite obligatoria para la presentación de las cuentas de las campañas.

ARTICULO 18. REGISTRO DE CONTRIBUYENTES. Las contribuciones en dinero de personas naturales a las campañas electorales, se harán a través del mandatario financiero, quien informará de ese hecho al Registrador del Estado Civil. El funcionario llevará un registro de contribuyentes, donde incluirá el nombre, identidad, dirección y valor de la contribución. El registro se enviará al Consejo Nacional Electoral, a más tardar, el día de cierre de campaña. El incumplimiento del Registrador será causal de mala conducta.

ARTICULO 19. TERMINO DE LA CAMPAÑA. El término de duración de las campañas electorales será de sesenta (60) días antes de la fecha de la elección respectiva. Solamente durante ese período podrá hacerse publicidad política.

Cinco (5) días antes de la elección, se cerrará la campaña en sitios públicos, y solo procede reuniones de organización electoral en recintos cerrados.

Antes de la iniciación de la fecha del término de la campaña, solo se permitirá reuniones en recintos cerrados.

PARAGRAFO 1. El Consejo Nacional Electoral declarará abierta la campaña electoral.

PARAGRAFO 2. La recolección de fondos se hará durante el período de la campaña electoral.

La cuenta correspondiente será saldada un mes después de que el candidato haya rendido sus cuentas ante el Consejo Nacional Electoral.

ARTICULO 20. LINEAS ESPECIALES DE CREDITO. La Junta Directiva del Banco de la República ordenará a los bancos abrir líneas especiales de crédito, cuando menos tres (3) meses antes de las elecciones, con el fin de otorgar créditos a los partidos y movimientos políticos que participen en la campaña, garantizados preferencialmente con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

PARAGRAFO. En caso de no efectuarse la reposición de los gastos electorales por parte del Estado en el término establecido en la presente ley, el Estado reconocerá el valor de los intereses previamente acordados con el Banco.

## CAPITULO II

### Publicidad y Transporte

ARTICULO 21. PUBLICIDAD POLITICA EN RADIO, TELEVISION Y PRENSA. El costo de la publicidad política en radio, televisión y prensa será a cargo del Estado. Para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios generales:

1. El Consejo Nacional Electoral adjudicará los espacios de radio y televisión entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y representación en el Congreso, en proporción directa al número de votos obtenidos por sus respectivos candidatos en las últimas elecciones para Senado y Cámara de Representantes.

Los partidos y movimientos políticos que obtengan personería jurídica en el lapso comprendido entre dos elecciones para Congreso tendrán derecho a un espacio igual al del menor tiempo adjudicado de acuerdo con la regla anterior.

2. La adjudicación de espacios en los medios radiales y televisivos regionales se hará en proporción directa al número de votos obtenido por el respectivo partido o movimiento con personería jurídica para la correspondiente corporación, en las últimas elecciones para Asamblea y Concejo Municipal.

Para la aplicación de esta norma se tomará en cuenta el mismo criterio consagrado como medio de difusión regional, zonal y local

en las leyes y reglamentos sobre la materia.

3. En los pliegos de licitación y en los contratos de concesión que celebre el Consejo Nacional de Televisión y el Ministerio de Comunicaciones se hará constar, en cláusula expresa, la obligación de ceder dichos espacios a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

4. La adjudicación de espacios publicitarios en la prensa escrita se hará en los medios con certificación oficial de circulación nacional, regional o departamental, de conformidad con la reglamentación que para cada elección expida el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta para fines de equidad la circulación certificada del medio y los votos válidos obtenidos en las correspondientes últimas elecciones por el respectivo partido o movimiento con personería jurídica.

5. La adjudicación de la publicidad a que se refiere este artículo será a los partidos y movimientos con personería jurídica. Estos los distribuirán, usarán y administrarán libremente consultando los principios de igualdad y transparencia político-electorales.

6. Los candidatos debidamente inscritos a la Presidencia de la República, Gobernaciones y Alcaldías accederán a los espacios de publicidad en igualdad de condiciones. Los primeros a los medios nacionales, regionales, zonales y locales; los candidatos a gobernaciones a los medios regionales, zonales y locales, y los

candidatos a alcaldías a los medios locales.

7. Queda prohibida toda publicidad política pagada por particulares en cualquier medio de comunicación.

PARAGRAFO. Para la efectiva aplicación de esta norma, el Consejo Nacional Electoral queda facultado para reglamentar y establecer lo pertinente.

ARTICULO 22. PROHIBICION PUBLICITARIA. Queda prohibida la propaganda política polucionante, tales como vallas publicitarias, pasacalles y murales. Lo mismo toda aquella que ocupe o contamine los espacios públicos. Sólo se permitirá la fijación de afiches y calcomanías en las oficinas, residencias y vehículos particulares.

ARTICULO 23. TRANSPORTE. El Estado asumirá el costo y garantizará la eficaz prestación del servicio público de transporte para los electores el día de las elecciones, a través de reglamentación que expedirá el Consejo Nacional Electoral. El Alcalde será el responsable del cumplimiento de la medida y el Registrador del Estado Civil el encargado de vigilarla.

Se prohíbe a los candidatos y particulares contratar vehículos de servicio público de cualquier índole, para complementar dicho servicio.

### CAPITULO III

### Del mandatario financiero de la campaña

ARTICULO 24. DESIGNACION. Toda campaña electoral tendrá un mandatario financiero, a cuyo cargo estará el manejo de su patrimonio.

El mandatario financiero será designado por el candidato y deberá ser inscrito en la oportunidad y con los requisitos que señale el Consejo Nacional Electoral.

El mandatario financiero deberá ser ciudadano en ejercicio. Ni el candidato ni el contador de la campaña podrán ejercer esta función.

Ninguna persona podrá ser mandatario financiero de más de una campaña. Se entenderá que quienes integran una misma lista conforman una sola campaña electoral.

No podrá ser mandatario financiero quien haya sido condenado penalmente, salvo en el caso de condena por delitos políticos o culposos.

ARTICULO 25. OBLIGACIONES. El mandatario financiero tendrá las siguientes obligaciones:

1. Abrir cuenta única en entidad financiera, a través de la cual canalizará todas las operaciones financieras de la campaña, relacionadas con ingresos y egresos.

2. Ser el único ordenador del gasto a nombre de la correspondiente campaña.

3. No recibir contribuciones en contravención de las disposiciones legales.

### CAPITULO IV

### Del Fondo Nacional de Financiación

ARTICULO 26. NATURALEZA. Los recursos para la financiación estatal de las campañas electorales provendrán del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, el cual es un organismo con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente adscrito al Consejo Nacional Electoral y bajo su inmediata dirección.

ARTICULO 27. ADMINISTRACION. La administración del Fondo Electoral será ejercida por un director ejecutivo, de libre nombramiento y remoción por el Consejo Nacional Electoral, organismo que ejercerá las funciones de Junta Directiva.

ARTICULO 28. FUNCIONES. Son funciones del Fondo Nacional de Financiación:

a) Distribuir y girar a los partidos, movimientos y candidatos las sumas que les corresponden para su financiación, de acuerdo con la ley y los reglamentos pertinentes.

b) Contratar, de acuerdo con las normas vigentes y bajo las pautas trazadas por el Consejo Nacional Electoral, una auditoría externa a los partidos, movimientos o candidatos que reciban aportes del Estado para financiar su sostenimiento o sus campañas electorales, así como para verificar la existencia, calidad y

funcionamiento de los sistemas de auditoría interna que deben tener todos los partidos, movimientos y candidatos que reciban recursos públicos para financiar sus actividades.

Para tal efecto, podrá contratarse con firmas de auditoría particular.

El costo de esta auditoría será sufragado por los beneficiarios de los aportes estatales en proporción al monto de lo recibido, mediante el descuento previo que para tal efecto realizará el Fondo.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica acreditarán la existencia del sistema de auditoría interna dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, so pena de perder la personería jurídica. Los candidatos lo harán al momento de presentar las cuentas de la campaña y de no hacerlo perderán el derecho a la reposición.

c) Recibir, evaluar y confrontar con los reportes de la auditoría externa los informes financieros y las rendiciones de cuentas que deben presentar ante el Consejo Nacional Electoral los partidos, movimientos, organizaciones políticas y candidatos avalados e independientes.

d) Las demás que les señalen la ley y los estatutos.

**ARTICULO 29. PATRIMONIO.** El patrimonio del Fondo estará constituido por las sumas que apropie el Estado para su propio funcionamiento, para la financiación de los partidos y movimientos políticos y para las campañas electorales, así como por

las multas, cauciones y otros ingresos que se deriven de disposiciones legales.

## CAPITULO V

### Régimen sancionatorio

**ARTICULO 30. COMPETENCIA.** El Consejo Nacional Electoral podrá adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en esta ley y las que sean concordantes en materia electoral y, sancionar a los partidos, movimientos políticos, candidatos, medios de comunicación y en general a personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones vigentes en esta materia.

Las pruebas recaudadas y los resultados de las investigaciones adelantadas por el Consejo Nacional Electoral tendrán el valor probatorio asignado por la ley, ante las autoridades competentes.

**ARTICULO 31. COLABORACION.** El Consejo Nacional Electoral requerirá, cuando lo considere conveniente para el desarrollo de sus investigaciones, la colaboración obligatoria de las autoridades o funcionarios públicos.

Así mismo, cuando sea pertinente, podrá solicitar dictámenes técnicos a entidades oficiales o privadas. A las informaciones que en desarrollo de tales investigaciones se solicite a las autoridades públicas o privadas no podrá oponerse reserva de ninguna clase.

**ARTICULO 32. SANCIONES.** El Consejo Nacional Electoral sancionará con revocatoria de la elección y cancelación de la credencial a quienes infrinjan el régimen de financiación de campañas electorales, sin perjuicio de las demás sanciones previstas en la presente ley. Contra la decisión procede el recurso de reposición.

La investigación y el proceso pertinente se iniciarán de oficio o a petición de cualquier ciudadano, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de la declaratoria de elección.

**ARTICULO 33. PROCEDIMIENTO.** En caso de infracción al Régimen de Financiación de Campañas Electorales se observará el siguiente procedimiento administrativo:

a. Iniciación de investigación. Mediante resolución de apertura se iniciará la investigación. En caso de queja o querrela de parte, ésta debe ser ratificada en un término no mayor de cinco (5) días a partir de la citación. De no ser ratificada, se proferirá resolución inhibitoria. Al acusado se le comunicará dicha apertura por los medios legales.

b. Práctica de pruebas. El funcionario investigador practicará las pruebas ordenadas, en un término máximo de diez (10) días.

c. Formulación de cargos. Si el acervo probatorio lo amerita, el funcionario investigador tendrá un término de tres (3) días para formular los cargos, los cuales se notificarán personalmente al acusado dentro de los dos (2) días siguientes; de no comparecer a la notificación personal, ésta se surtirá por edicto, el cual será

fijado por dos (2) días en el Despacho de la respectiva Registraduría o en la Secretaría de la Delegación o del Consejo Nacional Electoral, según sea el caso. Si la prueba no amerita formular cargos, mediante resolución se declarará infundada la queja.

d. Recepción de descargos. Notificado personalmente o al día siguiente de la desfijación del edicto, el acusado tiene un término de tres (3) días para presentar descargos y solicitar pruebas, las que se cumplirán en un término de cinco (5) días. Si no se puede surtir la notificación, se designará un apoderado de oficio, a quien se le notificarán los cargos, los cuales deberá contestar en un término de tres (3) días.

e. Fallo. Vencido el término probatorio, los Registradores Especiales o el Registrador Municipal según el caso, remitirán el proceso en un término máximo de tres (3) días a los Delegados Departamentales, quienes deberán decidir dentro de los cinco (5) días siguientes, providencia que se notificará personalmente dentro de los dos (2) días siguientes; en caso de que ésta no se pueda realizar, se surtirá por edicto que permanecerá fijado por dos (2) días en la Secretaría.

ARTICULO 34. COMPETENCIA PARA INVESTIGAR Y DECIDIR. La competencia para investigar y decidir los procesos sobre infracción al Régimen de Financiación de Campañas Electorales, será la siguiente:

1. Los Registradores Municipales y Especiales de fuera de capital de Departamento instruirán acusaciones que se presenten

contra Alcaldes, Concejales Municipales y Miembros de Juntas Administradoras Locales.

2. Los Registradores Especiales de capital de Departamento instruirán las acusaciones que se presenten contra Concejales Municipales y miembros de Juntas Administradoras Locales.

3. Los Delegados Departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil fallarán los procesos de que tratan los dos numerales anteriores. También instruirán y fallarán las acusaciones contra Diputados a la Asamblea Departamental.

4. Los Registradores Distritales de Santafé de Bogotá instruirán y fallarán las acusaciones que se presenten contra Concejales y Miembros de Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

5. El Consejo Nacional Electoral instruirá y fallará las acusaciones contra Presidente y Vicepresidente de la República, Alcalde Mayor del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, Gobernadores de Departamento, Senadores de la República, Representantes a la Cámara y Alcaldes de Capital de Departamento. También fallará las acusaciones respecto de las cuales los Delegados Departamentales o Registradores Distritales no se hayan puesto de acuerdo en la decisión o cuando se interponga el recurso de apelación; en estos casos el fallo se proferirá en un término de cinco (5) días y se notificará en la misma forma que deben hacerlo los Delegados o Registradores Distritales.

En contra de las decisiones adoptadas proceden los recursos de la vía gubernativa.

ARTICULO 35. DEMANDA CONTENCIOSA. Cualquier persona, dentro del período para el que fue elegido el servidor público y vencido el término de que trata el artículo anterior, podrá demandar ante la autoridad jurisdiccional competente la nulidad de la elección y cancelación

de credencial por violación del régimen de financiación de campañas electorales.

ARTICULO 36. OTRAS SANCIONES. El elegido contra quien se establezca que incurrió en violación del régimen de financiación de campañas electorales, además de la pérdida de la credencial será inhabilitado para el desempeño de funciones públicas por el término de cinco (5) años y pérdida de la reposición.

## CAPITULO VI

### **Régimen penal**

ARTICULO 37. Quien entregue o reciba las contribuciones a que se refiere el artículo 6o. de la presente ley, incurrirá en pena de prisión de uno (1) a cuatro (4) años.

ARTICULO 38. El candidato o mandatario financiero que reciba contribuciones de personas condenadas judicialmente por delitos de narcotráfico o de enriquecimiento ilícito en perjuicio del Tesoro Público o con grave

deterioro de la moral social, incurrirá en pena de prisión de dos (2) a seis (6) años.

ARTICULO 39. Quien esté condenado por delitos de narcotráfico o de enriquecimiento ilícito en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social y realice contribuciones por sí o por interpuesta persona a cualquier campaña electoral, incurrirá en pena de prisión de dos (2) a seis (6) años.

## CAPITULO VII

### **Disposiciones varias**

ARTICULO 40. Los valores señalados en pesos en la presente ley se reajustarán anualmente de acuerdo con el aumento del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

ARTICULO 41. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

## ANEXO

## Financiación de las campañas electorales de candidatos

## El caso colombiano

Por Jaime Calderón Brugés<sup>1</sup>1. Antecedentes<sup>1</sup>

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

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

Desde el punto de vista de su financiación, en Colombia las campañas electorales de los partidos se atomizan en las de sus individuales y múltiples candidatos y es por ello que en estricto rigor lo cuestionado no son las campañas institucionales de los partidos sino las de los candidatos, que en su generalidad, actúan

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

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

1. En el año de 1945, Jorge Eliécer Gaitán al aceptar la postulación como candidato presidencial en el discurso pronunciado para este efecto dedicó extensos párrafos de minuciosas consideraciones al ya en ese entonces presente fenómeno de la corrupción en las campañas electorales, siendo, en su decir, sus principales manifestaciones: «una propaganda aviesa sin profesionalismo, el fraude y la compra del voto».

2. En 1953 el Presidente Laureano Gómez en el contexto de la reforma constitucional propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente redactó un artículo

que imponía a los partidos políticos la obligación de demostrar el origen de sus recursos.

3. En 1966 el expresidente Alfonso López Michelsen presentó un proyecto de reforma constitucional en el cual se establecía constitucionalmente la debida y necesaria independencia de los candidatos frente a las fuerzas económicas como preservación de la moral en la actividad política.

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

a. Proyecto de Ley No. 18 de 1977. «Sobre régimen legal de los partidos», presentado por el Senador Enrique Pardo Parra.

b. Proyecto de Ley No. 76 de 1978. «Por el cual se establece el ordenamiento legal de los partidos y se desarrolla el artículo 120 de la Constitución en cuanto a ello se refiere», presentado por el mismo Senador Pardo Parra.

c. Proyecto de Ley No. 36 de 1981, «Por el cual se reglamenta el funcionamiento de los partidos políticos, se controla el origen de los fondos, se ordena que el Estado asuma parcialmente sus gastos electorales y se establece la igualdad en el acceso a los medios

<sup>1</sup> Consejero Electoral

oficiales de Comunicación Social», de la autoría de los Senadores Carlos Augusto Noriega y Rodrigo Lara Bonilla.

d. Proyecto de Ley No. 49 de 1981, «Por medio del cual se reglamenta el funcionamiento y subvenciones de los partidos políticos», presentado por el Representante Gustavo Wilches Bautista.

Ninguno de estos proyectos se convirtió en Ley.

4. En 1984 el gobierno de Belisario Betancur presentó un nuevo proyecto de ley: «Por el cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos Políticos y se provee la financiación de las campañas electorales».

Esta iniciativa se convirtió en la Ley 58 de 1985 siendo el primer Estatuto Básico de los Partidos, pero sin considerar en su versión final lo pertinente a la financiación parcial por parte del Estado de las campañas electorales. Se establecieron sí reglas referentes al registro de libros de contabilidad y presentación de cuentas. De esta Ley quedan vigentes pocos artículos.

5. La Constitución Política de 1991 (art. 109) eleva a rango constitucional, a manera de «contribución», la financiación parcial del costo de las campañas electorales de los partidos, movimientos y candidatos.

6. Antes de entrar en vigencia la Constitución Política de 1991 (se dice que el 4 de julio de 1991) la Asamblea Nacional Constituyente por el Acto Constituyente No. 2 del 30 de junio de 1991 reglamentó

lo referente a las elecciones que se celebraron el 27 de octubre de 1991 para elegir nuevos miembros del Congreso en virtud de la revocatoria del mandato conferido a los Congresistas en ejercicio y elegidos unos meses antes.

Ese mismo día se llevó a cabo la primera elección popular de gobernadores.

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

El 20 de septiembre de 1991, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 2192, mediante el cual se determinó la forma y oportunidad del reconocimiento de los gastos relacionados con la financiación de las campañas electorales, para las elecciones indicadas en el párrafo anterior (Senado, Cámara y Gobernadores), en ejercicio de las facultades que le otorgaba el mismo artículo 18 del Acto Constituyente número 2 de 1991, en su inciso final.

7. Luego de las elecciones del 27 de octubre de 1991 se llevaron a

cabo el 8 de marzo de 1992 las correspondientes a Alcaldes, Concejales Distritales y Municipales, Diputados y Ediles del Distrito Capital. Entonces el Congreso expidió la Ley No. 02 del 21 de febrero de 1992. «Por la cual se dictan algunas disposiciones en relación con las elecciones que se realizarán el próximo 8 de marzo de 1992». Esta Ley en su artículo 8o. autorizó la financiación de las campañas en referencia y remitió al Gobierno Nacional su reglamentación que se hizo por Decreto No. 363 del 27 de febrero de 1992.

El Decreto asume dos financiaciones:

a. A los partidos y movimientos con representación en el Congreso.

b. A los candidatos en función de los votos válidos obtenidos.

El artículo 10 de la Ley No. 02 en comentario limitó su aplicación a las elecciones celebradas en 1992.

8. En 1994 se llevaron a cabo elecciones para Congreso, Presidente y Vicepresidente, Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Juntas Administradoras Locales. El Congreso de la República expidió entonces la Ley 84 del 11 de noviembre de 1993 que en el artículo 18 se ocupó de la «Financiación de las Campañas».

La Corte Constitucional, en sentencia C-145/94, del 23 de marzo, se pronunció sobre la inconstitucional de la Ley 84 de 1993 y en especial sobre la financiación estatal de campañas electorales, dijo: «... De un lado, considera la Corte que se trata de

un elemento central esencial de la regulación de las funciones electorales, por lo cual es materia de reserva de Ley estatutaria.»

«De otro lado, esta Corte estima que un aspecto central del funcionamiento y régimen de los partidos y movimientos políticos, es el relacionado con la financiación estatal de las campañas electorales. Es este uno de los temas de ineludible regulación mediante Ley Estatutaria, en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 152, literal c) de la Carta Política...».

En otro aparte del mismo fallo, señala: «... En esas condiciones mal podría el legislador ocuparse de regular la misma materia mediante Ley ordinaria, como lo hizo en el presente asunto, pues ello equivaldría a desnaturalizar la esencia misma de los contenidos normativos que por decisión del constituyente, en razón a su trascendencia, ameritan de un procedimiento de especialísimo orden y calificación para la formación de la voluntad legislativa, lo que lleva a esta Corporación a estimar que el precepto acusado efectivamente viola el artículo 152 literal c), en concordancia con el 153 de la Carta Política. Así habrá de declararse. ...»

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

## 2. Lo vigente

El fundamento Constitucional de la normatividad vigente sobre la financiación de las campañas es el artículo 109 de la C.P. que consagra, también, la ayuda financiera para el funcionamiento de los partidos y movimientos con personería jurídica.

El artículo 110 de la C.P. prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribuciones a los partidos, movimientos y candidatos.

De su parte el artículo 109 establece las siguientes previsiones:

a) Excluye la posibilidad de la financiación total, por parte del Estado, del Costo de las campañas de partidos, movimientos y candidatos por cuanto la norma expresamente la limita al ámbito y concepto de «contribución».

b) Consagra la ayuda financiera parcial para el funcionamiento y campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y para aquellos que no teniéndola cumplan electoralmente con la exigencia que establezca la ley.

c) Remite a reglamentación legal aspectos importantes como:

1) Limitación del costo de las campañas electorales;

2) Máxima cuantía de las contribuciones individuales, y

3) Rendición pública de cuentas sobre volumen, origen y destino de sus ingresos.

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

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

1o. El título IV (arts. 12 a 17) en lo atinente a la financiación estatal y privada reglamenta:

a) La financiación de los partidos

b) La financiación de las campañas

c) Los aportes de los particulares

d) La entrega de las contribuciones

e) Donaciones de las personas jurídicas

f) Líneas especiales de crédito.

2o. El título V (arts. 18 a 21) sobre Publicidad y Rendición de Cuentas, establece:

a) La obligación anual a cargo de los partidos y movimientos, de sus organizaciones y grupos con o sin personería jurídica de presentar informes públicos sobre sus ingresos y egresos, los dineros públicos asignados y los recursos y gastos habidos en las campañas electorales.

b) La oportunidad en el tiempo y contenido mínimo en materia de categoría de ingresos y clases de gastos.

Aprobado por el Congreso el proyecto de ley hoy identificado como Ley 130 de 1994, fue sometido al control previo de constitucionalidad por su contenido material de Ley Estatutaria. En relación con la financiación del funcionamiento de las campañas de los partidos y movimientos establecida en el proyecto de Ley la Corte Constitucional se expresó así:

“La razón de ser de la ayuda financiera —que es por lo tanto parcial en cuanto no puede y no debe hacerse cargo de todo el costo de la actividad política— busca neutralizar la dependencia y servidumbre que las organizaciones políticas pueden adquirir respecto de los centros privados de poder que les prodigan su apoyo económico y pueden prevalerse de él para derivar una malsana influencia sobre los asuntos políticos o exigir reciprocidades que deterioran la moral social y socavan la confianza en el correcto desempeño de su función representativa y mediadora, que debería inspirarse únicamente en el interés general.”

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

Se busca que la lucha política, en lo posible, sea igualitaria, y que la idoneidad intelectual y moral de los candidatos, las ideas y los programas sean los medios preponderantes a que apelen los

actores en la contienda electoral y los únicos recursos que decidan su suerte».

Si el propósito de las disposiciones legales en materia de financiación de la actividad política y más específicamente en relación con la financiación de las campañas electorales de los candidatos es precaver la aplicación real, concreta, de los principios de igualdad y transparencia en materia electoral la conclusión es la ineficacia y el fracaso de la Ley 130. Sus disposiciones en esta materia han sido simples enunciados y ello es efecto de por lo menos dos causas relevantes:

1o. Su falta de rigor conceptual, de procedimiento y disciplinario; y

2o. Una cierta y frecuente inclinación a interpretarla para su aplicación con subordinación no siempre a criterios estrictamente jurídicos.

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

La opinión pública tiene en la actualidad la generalizada convicción de que las normas que pretenden controlar los abusos del poder económico y del dinero en la política y en las campañas electorales han sido por demás inoperantes. Simples enunciados que por falta de precisión y severidad conceptuales así como de una rigurosa interpretación jurídica en su aplicación son

portadores de gran responsabilidad en la pérdida de la legitimidad en el origen y en el ejercicio del poder y la autoridad, concordantes con la lamentable crisis de credibilidad en la clase política. El proceso de deterioro ha concluido en el fenecer de los principios de transparencia y de igualdad de oportunidades en la función político-electoral en la cual deben imperar. A lo anterior se suma que la Ley 130 en materia de financiación y gastos de campaña lo mismo que en los temas concomitantes es en sus previsiones la apoteosis de la incoherencia.

### 3. La legislación interminable

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

Quienes se han ocupado del segundo de los temas anotados, desde una visión histórica, distinguen tres períodos en su evolución:

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

b. El segundo corresponde al Estado totalitario que impuso la quiebra constitucional del principio liberal y propició la financiación de los partidos en su totalidad por parte del Estado.

c. Nos encontramos en una tercera etapa. El pensamiento político moderno concibe a los partidos como organizaciones de naturaleza mixta, es decir, tanto como agentes estatales así como agentes sociales.

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

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

La tendencia universal es erradicar las donaciones o contribuciones de las personas jurídicas y estimular bajo estricto control en su cuantía y origen los aportes de personas naturales. En Francia se estimulan las pequeñas donaciones (hasta 6,000 francos) a cambio de desgravación fiscal. En

Alemania, también con un límite de 6,000 marcos por individuo, el Estado subvenciona con medio marco, por voto obtenido, a los partidos. En los Estados Unidos y el Canadá tiende a darse tanta importancia al «voto financiero» como al «voto electoral». La idea es que por el estímulo de la financiación estatal y bajo una legislación rigurosa se logre que «la mayoría financie mínimamente».

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

Rafael Ballén, actual Procurador Delegado para la vigilancia Judicial en Colombia, autor de reciente estudio titulado «Corrupción Política» inicia la obra afirmando: «Un fantasma recorre el mundo: el fantasma de la corrupción». La corrupción no es únicamente un asunto moral, religioso o espiritual. La corrupción es también un problema político de general contenido económico. México, España, Brasil, Italia, Japón, Perú, Ecuador, Francia y Colombia son países que se debaten o se han debatido recientemente en crisis institucionales originadas en factores de corrupción o ilegalidad en la financiación de las campañas electorales. Significativamente la última ley francesa sobre financiación de campañas electorales expedida el 29 de enero de 1993, se titula: «De la prevención de la corrupción».

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

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

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

La preceptiva legal en esta materia debe tener en cuenta, de cada sociedad democrática, sus peculiares circunstancias, sus vicios, su cultura política. El Derecho Electoral por tener básicamente una dimensión social y ser determinado por factores humanos es de por sí fluctuante y coyuntural, presto a la permanente adopción de soluciones y de reformas legales; fenómeno que ha conducido a que la normatividad del Derecho Electoral, sea, en la doctrina alemana llamada: «legislación interminable».

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

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

Las bases del Proyecto son:

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

a) Prohibición a las contribuciones de Personas Jurídicas.

b) Contribución limitada de personas naturales.

2) Propaganda Política a cargo del Estado.

3) Se proponen instrumentos de abaratamiento de la Política.

Son ellos:

a) Fijación de un término de las campañas electorales y

b) Prohibición de aportes en especie.

4) Para el Consejo Nacional Electoral es claro que la eficacia de la ley depende de los mecanismos de control que se establezcan. El Proyecto adopta los siguientes mecanismos: Re-gistro de aportantes, mandatario financiero de las campañas y cuenta corriente única.

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

6) La experiencia nacional como la comparada indican que deben establecerse drásticas sanciones por violación de la Ley de Financiación de Campañas. El Proyecto trae dos propuestas:

a) Sanciones de carácter Político-Administrativo: pérdida de la credencial ante el Consejo Nacional Electoral y Pérdida de la credencial ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa;

b) Penalización para la financiación ilícita.

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

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