

CRISTIAN HORACIO JARAMILLO GARCÍA

**ANÁLISIS DE LA FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES CON
RECURSOS PÚBLICOS, LA INEFICACIA DEL SISTEMA DE REPOSICIÓN DE
VOTOS, EL CASO DE LA ELECCIÓN DEL GOBERNADOR DE RISARALDA
2019**

(Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Público)

**Bogotá D.C., Colombia
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 Hinestrosa Rey**

Decana Facultad de Derecho: **Dra. Adriana Zapata Giraldo**

**Directora del Departamento
Derecho Constitucional:** **Dra. Magdalena Correa Henao**

Director de Tesis: **Dr. Pedro Pablo Vanegas Gil**

Examinadores: **Dr. Carlos Eduardo Gechem Sarmiento**

Análisis de la financiación de campañas electorales con recursos públicos, la ineficacia del sistema de reposición de votos, el caso de la elección del Gobernador de Risaralda 2019

Analysis of the financing of electoral campaigns with public resources, the ineffectiveness of the system vote's replacement, the case of the election of the Governor of Risaralda 2019

Cristian Horacio Jaramillo García*

Sumario: Introducción. 1. Generalidades sobre la Financiación de la Política. 2. Financiación de Campañas Electorales con Recursos Públicos. 2.1 Financiación Pública Directa. 2.1.1 Financiación Posterior mediante Reposición de Voto. 2.1.2 Financiación Previa Mediante Anticipo. 2.2 Financiación Pública Indirecta. 3. La Insuficiencia del Sistema de Financiación Pública. 3.1 La Ineficacia de la Financiación Pública Posterior mediante la Reposición de Votos. 3.2 Las Barreras para Acceder a la Financiación Estatal Previa. 4. Análisis de Caso. 5. Los Retos de la Financiación Pública de Campañas Políticas: Propuestas para la Optimización. Conclusiones. Bibliografía

Resumen

Se realiza un análisis sobre la financiación de la política, describiendo los modelos de financiación, tanto permanente para los partidos políticos como específicamente de las campañas electorales, con aportes públicos y privados; a su vez se hace especial énfasis en la financiación pública de las campañas electorales. Se prosigue con un estudio de la financiación pública directa desde su perspectiva de reposición de votos, se abordan vacíos que se identifican en este modelo al momento en que efectivamente se realizan las elecciones, tornándose en un mecanismo ineficaz, se continúa abordando el tema de financiación previa mediante el pago de anticipos, señalando las problemáticas que se presentan en la práctica para acceder a dicha fuente de financiación, y las desventajas que se originan para los candidatos al no poder contar con estos recursos, así mismo se ocupa de la financiación pública indirecta, para proceder con el análisis de un caso en específico de un candidato a un cargo de elección popular del nivel territorial, haciendo especial énfasis en la nula incidencia de la financiación pública en dicha campaña y finalmente se realizan algunas propuestas para repensar la forma actual de financiación pública de campañas políticas.

* Abogado, Especialista en Derecho Administrativo y Constitucional, de la Fundación Universitaria del Área Andina, Candidato a Magíster en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Público, de la Universidad Externado de Colombia. Contacto: crjaramillo@gmail.com

Palabras clave: Campañas electorales, financiación pública, financiación previa, financiación posterior, partidos políticos, candidatos.

Abstract

An analysis is carried out on the financing of politics, describing the financing models, both permanent for political parties and specifically for electoral campaigns, with public and private contributions; in turn, special emphasis is placed on public financing of electoral campaigns. It continues with a study of direct public financing from its perspective of vote replacement, gaps that are identified in this model are addressed at the time the elections are actually held, becoming an ineffective mechanism. The issue of previous financing continues to be addressed through the payment of advances, pointing out the problems that arise, in practice, to access said source of financing, and the disadvantages that shown for candidates from not being able to count on these resources, as well as dealing with indirect public financing, and from that, proceed with the analysis of a specific case of a candidate for a popularly elected position at the territorial level, with special emphasis on the null incidence of public funding in said campaign and finally, present some proposals made to rethink the current form of public financing of political campaigns.

Keywords: Electoral campaigns, public financing, pre-financing, subsequent financing, political parties, candidates.

Introducción

La Constitución Nacional de 1991 consagró el financiamiento de la política en nuestro país, otorgando la facultad al legislador para que definiera los aspectos sustanciales en dicha materia. Debido a ello, el ordenamiento jurídico colombiano ha tenido una constante evolución, a través de la cual se han establecido mecanismos de financiación permanente de partidos políticos, a la vez que se ha implementado lo pertinente a la financiación de las campañas electorales; se instauraron modelos de financiación con aportes públicos y privados, dándole especial prioridad a la financiación con recursos públicos, creando estrategias de financiación directa –de forma previa a la elección mediante anticipos, o de manera posterior a la elección a través de reposición de votos válidos– e indirecta –aporte en especie tales como publicidad en medios de comunicación oficiales, exención de impuestos, etc.– todo ello con el fin que los candidatos a cargos de elección popular pudiesen competir en una relativa igualdad. No obstante, en la práctica sigue existiendo una mayor ventaja para los candidatos que cuentan con una capacidad financiera más alta, la financiación pública carece de eficacia y celeridad y debido a ello no llega oportunamente y no equilibra el proceso electoral, en este contexto aún existe una alta dependencia de fuentes privadas que realicen aportes, pudiendo esto generar focos de corrupción al momento en que los candidatos buscan financiadores; lo que genera una crisis del actual sistema de financiación con recursos públicos, que requiere ser repensado para que los dineros públicos realmente tengan incidencia en las contiendas electorales y no que estos

lleguen cuando ya los candidatos han debido solventar sus necesidades económicas recurriendo a otras fuentes de financiación y que el costo de la liquidez de la campañas no se convierta en una posible futura corrupción, así las cosas son más los retos que tiene el legislador para lograr un equilibrio adecuado en las contiendas electorales, que las soluciones reales que se han brindado mediante la regulación actual.

1. Generalidades sobre la Financiación de la Política

La Financiación de la política se ha convertido en un tema de trascendental importancia en la democracia actual, debido a que, dependiendo de la capacidad económica de los actores políticos, se tienen mayores probabilidades de tener éxito o no en las aspiraciones a cargos de elección popular, puesto que se ubican en una posición privilegiada a aquellos que cuentan con una mayor facilidad de acceder a fuentes de financiación, sobre aquellos que no cuentan con la posibilidad de disponer de estos recursos.

En este contexto Leyva, Montalvo, Tamez y Ganga, ofrecen una definición compilada de lo que debe entenderse por financiamiento, argumentando que “el financiamiento de los partidos políticos es el proceso por medio del cual se encauzan recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de los fines que la ley indica, este puede hacerse de manera directa o indirecta; y tiene como objetivo dotar de un mínimo de recursos a todas las organizaciones políticas, que mitigue los privilegios que se derivan de una financiación privada exclusiva”¹.

Así pues, es indiscutible la importancia que tiene la financiación de la política en una democracia, puesto que un adecuado sistema de financiamiento político que respete valores esenciales y básicos de la participación política tales como la igualdad de los ciudadanos, la libertad de los electores y la autonomía de los elegidos, permitirá un buen funcionamiento del régimen democrático.

El origen o la fuente de la financiación de la política, puede provenir de recursos públicos; es decir, a través de recursos que otorga el Estado, los cuales a su vez pueden ser directos o indirectos. Así mismo, la fuente de financiación puede ser privada, lo que según la MOE se entiende como “los recursos en dinero o en especie provenientes del patrimonio de particulares en beneficio de las organizaciones políticas y de las campañas electorales”². Dependiendo de la fuente de los recursos se puede estar en frente de un modelo de financiamiento público, privado o mixto.

¹ LEYVA, O.; MONTALVO, D.; TAMEZ, G. y GANGA, F. *Financiamiento Público y Supervivencia de Partidos Políticos Minoritarios en México*. 2017, 115.

² MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (MOE). *Propuestas Reformas Políticas y electoral*. Bogotá D.C. Colombia, Noviembre de 2017, 95. Torre Blanca Agencia Gráfica S.A.S. Disponible en <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reformma-completo-2017-1-1.pdf>

Es importante entonces tener en cuenta como en su momento lo señaló Espinoza³ que “en un modelo de financiación de la política exclusivamente privada no existen límites a los aportes hechos por particulares a las campañas electorales, tanto de personas naturales como jurídicas. Esta forma de financiación se puede ver representada en gran medida por Estados Unidos. Este modelo parte de una visión individualista de la política, pues hace énfasis en el derecho que tienen”⁴ todas las personas (tanto naturales como jurídicas) a participar en un sistema democrático. “Según esta concepción, financiar una campaña política es una forma legítima de ejercer la libertad de expresión, al tiempo que al realizar aportes a los candidatos de la preferencia de cada individuo se materializa el derecho fundamental a elegir y ser elegido, y, por tal motivo, restringir las contribuciones privadas es indeseable, pues afecta una esfera de libertad individual en la que el Estado no debe intervenir”⁵.

Tal como lo señala Espinoza⁶ el modelo de financiación de la política, opuesto al privado, es el eminentemente público, “en el cual se impide cualquier tipo de contribución privada a las campañas electorales, y, en su lugar, el Estado asume la financiación electoral. Este modelo parte de una comprensión distinta de la democracia, puesto que no adopta una visión individualista, en la que la libertad de las personas de financiar una campaña electoral no puede ser restringida, sino una visión igualitaria, en la que se justifica restringir esa libertad de las personas, a fin de igualar en oportunidades la competencia electoral”⁷.

Basados en los Estudios de la Fundación Konrad Adenauer se puede establecer “El sistema de financiamiento establecido en Colombia está basado en una financiación mixta, con un predominio de la financiación pública sobre la privada. Las formas de financiación pública varían de acuerdo con la destinación de los recursos. Esta se divide según sea para campañas electorales o para financiación de los partidos”⁸.

Así pues que la financiación de la política puede darse en dos formas: la primera de ellas se realiza a través del financiamiento de los partidos políticos, y la segunda se da únicamente en las campañas electorales. El profesor Sánchez Torres define estas modalidades de financiación de la siguiente forma: “permanente, solamente electoral o mixta. En el caso colombiano se aplica la financiación mixta, tanto para los partidos y movimientos como para la financiación de las campañas electorales, y de acuerdo con la Ley 130 del 23 de marzo de 1994 la financiación es permanente para los partidos políticos, y después de las elecciones por vía de reposición para las campañas políticas”^{9, 10}

³ ESPINOSA, R. *Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia*. Bogotá Colombia, Editorial Scriptor S.A.S, 2015, 37

⁴ *Ibid.*, 37

⁵ *Ibid.*, 37

⁶ *Ibid.*, 38

⁷ *Ibid.*, 38

⁸ FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. *El Financiamiento de la Política en Colombia*. Bogotá Colombia, KAS, Serie Reforma Política. Edición 11. 2010, 9.

⁹ SANCHEZ-TORRES, C. *Derecho Electoral en Colombia*. Estudios Socio-Jurídicos, 2(2). 2010, 68-119. Disponible en <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos>

“Desde la expedición de la Constitución Política de 1991, la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales se ha constituido en uno de los pilares fundamentales de la agenda político electoral”¹¹. Inicialmente, en la Constitución Política de 1991, se elevaron a rango Constitucional las normas relacionadas con la financiación política, pues el artículo 109 de la Carta Magna consagró lo relativo a este aspecto señalando que: “El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley. La ley podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales. Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos”.

Siguiendo a la MOE se debe destacar que “El Constituyente dejó en manos del legislador la facultad de regular ciertos temas sobre la financiación de las campañas electorales”¹². “Esta situación llevó a que en 1994 se expidiera la Ley 130 o Estatuto de los Partidos y Movimientos Políticos, cuyas normas desarrollaron de manera amplia los temas sobre la financiación de las organizaciones políticas y de las campañas electorales”¹³.

Según se puede leer, en la Exposición de Motivos de la Ley 130 de 1994, se planteó, por parte del Gobierno Nacional, lo que se pretendía lograr al implementar en el ordenamiento jurídico colombiano la financiación pública de campañas electorales, concretizando la finalidad de esta novedosa figura explicando que se busca: “Propiciar el fortalecimiento de los partidos y generar igualdad de condiciones y de trato, mediante la obligación atribuida al Estado de financiar tanto a los partidos y movimientos políticos como a las campañas electorales y de acceso a los medios de comunicación social del Estado. De este modo podrán contar con unas garantías mínimas para su subsistencia. Igual derecho se consagra para las personas que aspiren a cargos de elección popular por fuera de los partidos, como reconocimiento del derecho a ser elegido consagrado en nuestra Constitución”¹⁴”

Siguiendo a José Rafael Espinosa, se hace importante destacar que en el país se puede diferenciar entre la financiación de Campañas Presidenciales y las demás, en este sentido el doctor Espinosa señala que: “En Colombia existen dos regímenes diferentes de financiación electoral: uno que aplica a las campañas presidenciales y otro que aplica a las demás campañas, es decir, a las corporaciones públicas, gobernaciones y alcaldías. En términos

¹⁰ Es importante aclarar que la Ley 1475 de 2011, en el artículo 22 consagró la posibilidad de recibir financiación pública mediante anticipos para las campañas políticas.

¹¹ SANCHEZ-TORRES, C. Op. cit., 68-119.

¹² MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (MOE). *Entre reglas e incertidumbres financiación de las campañas políticas y la rendición de cuentas en Colombia*. Bogotá D.C. Colombia. Noviembre de 2016, 16. Torre Blanca Agencia Gráfica S.A.S. Disponible en https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Libro_MOE_Entre_reglas_e_incetidumbres2016.pdf

¹³ *Ibid.*, 16.

¹⁴ MAYORGA GARCÍA F., *Ley 130 de 1994*. Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1996, p. 30.

generales, mientras que el régimen de financiación de las campañas presidenciales es preponderantemente estatal, el de las demás campañas es mixto, con un fuerte énfasis en la financiación privada. En el caso de las campañas diferentes a las presidenciales, la ley estatutaria establece un modelo mixto de financiación de estas campañas electorales, pues, aunque establece algunas limitaciones a la financiación privada, define que se podrán financiar con recursos tanto privados como públicos”¹⁵.

Entre las formas de financiación con recursos privados según Espinoza “se pueden destacar los recursos propios de origen privado de los partidos y movimientos políticos, los créditos o aportes del patrimonio de los candidatos o de sus familiares, y las donaciones y los créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares. Por su parte, los recursos públicos corresponden a la financiación estatal directa que reciben los partidos y movimientos a través del sistema de anticipos y reposición de gastos por votos válidos obtenidos y la financiación indirecta que se realiza en especie y por lo general corresponde a la utilización de espacios radiales o televisivos”¹⁶.

2. Financiación de Campañas Electorales con Recursos Públicos

De acuerdo con De La Calle¹⁷, el financiamiento público se puede definir, grosso modo, “como el empleo de fondos estatales en beneficio de los partidos políticos y de las campañas electorales; estos recursos pueden ser directos entregados a los candidatos o a las organizaciones políticas antes o después de las elecciones, y pueden ser recursos indirectos”.

Siguiendo a Transparencia por Colombia, se puede indicar que “La Financiación Pública del funcionamiento de los partidos así como de todos los procesos de elección, tales como consultas internas de los partidos, elecciones presidenciales, legislativas y territoriales, se sustenta en el principio de justicia distributiva de los recursos económicos necesarios para la competencia en relativa igualdad de condiciones”¹⁸.

La Ley 130 de 1994 le impone la obligación al Estado de proporcionar apoyo económico para los gastos de funcionamiento en los que incurran los diferentes partidos y movimientos políticos, con personería jurídica vigente, al tiempo que esta misma obligación se predica de los gastos que realicen los candidatos en las campañas políticas ya sea de forma directa o indirecta, realizando este apoyo teniendo en cuenta el número total de votos válidos obtenidos por el candidato.

¹⁵ ESPINOSA, R. Op. cit., 8

¹⁶ *Ibid.*, 8

¹⁷ DE LA CALLE-LOMBANA, H. Financiación de Partidos y Campañas Políticas. Revista de Derecho Público Universidad de los Andes, vol. 9. 1998, 3-22. Disponible en https://www.academia.edu/35855907/El_financiamiento_de_las_campa%C3%B1as_electorales_en_Colombia

¹⁸ TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia en 2014*, Disponible en https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/sistema-politico/Analisis-de-la-Financiacion-de-Campanias-Elecciones-Legislativas-2014_TPC_CEDAE.pdf

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-089/1994, en la que se estudió la Constitucionalidad de la Ley 130 de 1994, analizó lo referente a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, señalando que tiene pleno asidero en el artículo 109 de la CP. Complementando este argumento el máximo Tribunal Constitucional:

“describió que 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”¹⁹.

Así pues, para la Corte Constitucional es fundamental la financiación Estatal en el funcionamiento de los partidos políticos, puesto que como argumenta no es sano para la democracia permitir que sean exclusivamente los privados quienes realicen la financiación, debido a que por medio de ello podrían surgir prácticas que le permitirían a algunos particulares tener injerencia nocivas en los partidos. Por lo tanto, la financiación pública debe existir para no generar una total dependencia de los partidos políticos con particulares que pretendan aprovechar su situación de superioridad por contar con mayores recursos económicos para participar en la política.

Es importante señalar que mediante el acto legislativo 01 de 2003 se modificó el artículo 109 Constitucional, referente a la financiación de partidos y movimientos políticos. Lo que pretendió el Constituyente fue corregir el efecto de la Ley 130 de 1994, puesto que la flexibilidad de la norma para acceder a la financiación estatal estimuló la proliferación y creación de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con el fin de obtener reposición de gastos de campaña y financiación para el partido; según Pizarro a este fenómeno se le conoció como Empresas Electorales.

Dispuso el Acto Legislativo 01 de 2003 una financiación directa de las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos, mediante el sistema de reposición de votos depositados, ampliando el alcance de este sistema pasando no solo de las campañas para proveer algún cargo de elección popular, sino también para las consultas populares internas de las organizaciones políticas²⁰.

La Corte Constitucional²¹ mediante la sentencia C-1153/2005 explica que “el artículo 109 de la Constitución Política permite la financiación compartida de las campañas políticas al

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-089/1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

²⁰ MAYORGA GARCÍA, F. *Ley 130 de 1994*, Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1996, p. 30.

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1153/2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

disponer que el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley, y que las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiados con recursos estatales, mediante el sistema de reposición por votos depositados”. De este modo es claro entonces que el Constituyente estableció la posibilidad de la financiación mixta, puesto que el Estado tiene a cargo la concurrencia en la financiación.

Es enfática la Corte Constitucional²² a través de la sentencia C-1153/2015 al hacer el análisis de los conceptos generales de la financiación de las campañas presidenciales, al dejar por sentado “que la creciente participación de grandes sumas de dinero, en las campañas electorales, conlleva grandes riesgos para la democracia. Estos riesgos se derivan de los intereses económicos de los diversos grupos que apoyan las candidaturas, que constituyen verdaderos grupos de presión que es necesario controlar, con el fin de que no se desvirtúe la verdadera voluntad de los electores, por conducto de diferentes mecanismos de sugestión”.

Revisió de gran trascendencia para la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1153/2005, determinar si la consagración en el proyecto de ley de la financiación estatal preponderante se ajusta a la Constitución. Ello es así puesto que el Tribunal entiende que dicha financiación prevalece y debe ser superior a cualquier otra, por lo que el “Estado debe financiar más del cincuenta por ciento (50 %) de las campañas para las elecciones presidenciales de los candidatos de los partidos y movimientos políticos, o de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que reúnan los requisitos de ley”²³.

La Corte encuentra que la financiación preponderantemente pública de las campañas presidenciales se ajusta a la Constitución, puesto que el artículo 109 superior prescribe que “las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales...”. “La norma superior no indica de manera asertiva, como sí lo hace la disposición bajo examen, que esta financiación pública de las campañas tenga que ser preponderante. Empero, el párrafo transitorio del artículo 4º, del Acto Legislativo 02 de 2004, dispuso que el Gobierno Nacional o los miembros del Congreso debían presentar, antes del 1º de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrollara, entre otras materias, la relativa”²⁴ a la “financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales”.

De este modo, la Corte Constitucional deja por sentado que la financiación de la campaña presidencial deberá realizarse con financiación predominantemente Estatal, esto es que el

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

Estado deberá encargarse de financiar más del cincuenta por ciento de los costos de las campañas presidenciales.

A esta altura es importante destacar que, mediante el Acto Legislativo 01 de 2009 se modificó nuevamente el artículo 109 Constitucional, referente a la financiación de partidos y movimientos políticos, el cual ya había sido modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003. Lo más importante a destacar de esta reforma constitucional es que se realiza la constitucionalización de los anticipos y por lo tanto la ampliación de esta regla para todos los procesos electorales, incluyendo las consultas populares internas.

Por otro lado, mediante la Ley 1475 de 2011, la cual es proferida luego de la modificación constitucional del artículo 109 mediante acto legislativo 01 de 2009, se explica en la Gaceta del congreso 502 del 10/08/0010 que dicha norma “realiza una regulación a la financiación estatal de las campañas electorales. Así mismo se reitera el principio constitucional de financiación mixta de las campañas, así como la cuantía de la misma, previstas en el artículo 109 superior. A renglón seguido se señala el sistema para la financiación estatal de las campañas, de reposición de gastos por votos obtenidos y se regula el anticipo”²⁵.

La Corte Constitucional realiza nuevamente un análisis referente con la financiación de los partidos y movimientos políticos mediante sentencia C-490/2011²⁶. En esta oportunidad hizo especial énfasis en la base constitucional de dicha financiación remitiéndose al artículo 109 Constitucional, que señala que el Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley; al tiempo que enfatizó en que existen cuatro consecuencias normativas que se derivan del mandato constitucional, a saber: “(i) que el Estado deberá obligatoria y efectivamente concurrir a la financiación de los partidos y movimientos políticos; (ii) que los recursos públicos concurrirán parcialmente a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos, estándose por ende ante un sistema mixto o combinado de financiación; (iii) que el Estado financiará a aquellos partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica; y (iv) que será el legislador el encargado de determinar la forma y modo de tal financiación estatal”.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-490/2011 se pronuncia también en lo que tiene que ver con las reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal que se halla en el Fondo Nacional de Financiación Política, encontrando que

“este precepto normativo se encuentra igualmente en armonía con la jurisprudencia constitucional en materia de criterios para establecer y distribuir la financiación estatal a los partidos y movimientos políticos. Esto en razón a que la jurisprudencia constitucional ha establecido (i) que al legislador le compete una amplia libertad configurativa en esta materia, de manera que puede establecer los montos de la financiación y la votación

²⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta del congreso: 502 10/08/0010. Disponible en <http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>

²⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490/2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

mínima que debe alcanzarse para ser acreedor a la reposición de votos; *(ii)* que en todo caso, el legislador al regular esta materia debe respetar: (a) el principio de igualdad, (b) la uniformidad en el otorgamiento de los apoyos, (c) el principio de representatividad de quienes aspiren a recibir los dineros, y (d) que no puede emplearse para conceder, de manera oculta, subsidios a sectores específicos de la población; *(iii)* que sin embargo el legislador puede adoptar regulaciones diferenciales en materia de financiación, con base en criterios y razones constitucionalmente válidas, de manera que no es obligatorio que la financiación estatal a través del sistema de reposición de votos deba ser para todas las organizaciones políticas y sus candidatos, sino que ha condicionado tal derecho: (a) a que sea regulado por el legislador, (b) a que se tenga en cuenta un criterio de porcentaje de votos obtenidos, y (c) a que las reglas de reposición de votos no tienen que ser las mismas para todas las elecciones, sino que el legislador puede llegar a hacer diferencias en esta materia; y *(iv)* que el establecimiento de porcentajes, con el fin de determinar las reglas para poder acceder al derecho a la financiación estatal, contribuye a la concreción de los principios de igualdad, transparencia y pluralismo político”²⁷.

En lo referente a las fuentes de financiación que señala la norma, las cuales se pueden clasificar en estatales y privadas, argumenta la Corte Constitucional que “se encuentra en armonía con el sistema de financiación de los partidos y movimientos políticos en el marco constitucional colombiano, que constituye un sistema de financiación mixto, en el que concurren tanto diversas fuentes de financiación privada, como la financiación obligatoria y efectiva del Estado con recursos públicos, la cual es parcial pero que debe ser prevalente frente a la financiación privada”²⁸; siendo de resaltar especialmente la parte final del pronunciamiento en el que se asegura que la financiación estatal debe ser superior a la financiación privada.

2.1 Financiación Pública Directa

La financiación directa se refiere básicamente al otorgamiento de sumas de dinero para solventar los gastos de las campañas. En esta categoría se encuentra: la financiación posterior o **Reposición por voto**²⁹ y la financiación previa o **Anticipo**³⁰.

Siguiendo a la MOE se puede afirmar que

“El financiamiento público directo se puede hacer de manera permanente y en periodos electorales. En el primer caso, los dineros del Estado se utilizan para financiar actividades cotidianas de las organizaciones políticas: gastos operativos, talleres de formación política, preparación de candidatos a cargos de elección popular, etc.; en el segundo caso, los fondos públicos se destinan estrictamente para cubrir gastos de campaña. Mientras que el financiamiento permanente fortalece los partidos, en tanto que articuladores y agentes de

²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490/2011 M.P Luis Ernesto Vargas Silva

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Ley 1475 de 2011, artículo 21.

³⁰ *Ibid.*, artículo 22.

representación de los intereses políticos de la sociedad, el financiamiento electoral de campañas garantiza las condiciones mínimas de equidad para la competencia política”³¹.

El financiamiento permanente que se ha instituido en Colombia, el cual se realiza con cargo al Fondo Nacional de Financiación Política, tiene por finalidad que los partidos y movimientos políticos tengan vocación de permanencia en el tiempo. Esta forma de financiación encuentra fundamento Constitucional en el artículo 109, el cual consagra que el Estado contribuirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos. Este aporte estatal únicamente puede destinarse para suplir los gastos de funcionamiento de los partidos y movimientos políticos que tengan personería jurídica o que cuenten con representación en el congreso³². Es importante resaltar que las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno Nacional también tienen participación en esta forma de financiación³³.

Por otro lado, la financiación en periodo electoral tiene por objeto que los candidatos puedan recuperar parte de los gastos en los que incurrieron en el desarrollo de sus campañas. Así las cosas, la financiación pública directa cumple con una función de nivelación de oportunidades políticas, pues pretende que los candidatos y las organizaciones políticas cuenten con las mismas capacidades económicas para participar en las elecciones.

2.1.1 Financiación Posterior mediante Reposición de Voto

En la Gaceta del congreso 502 del 10/08/0010 se explica que:

“el sistema de financiación estatal, mediante la reposición de votos, señala los valores que se reconocerán por voto depositado en los distintos procesos electorales, los porcentajes de votación requerido para tener derecho a la reposición y finalmente la entrega de estos recursos. Además se prevé que los partidos, movimientos y candidatos, en un modelo de financiación mixta, sólo pueden recibir ayuda o contribuciones en dinero o en especie de personas naturales o jurídicas nacionales y reitera la prohibición constitucional de recibir ayudas o subvenciones de personas extranjeras. Le asigna al Consejo Nacional Electoral la atribución de fijar las sumas máximas que se pueden invertir en las campañas electorales, monto máximo que comprende los recursos estatales, los de su propio peculio y de su familia, así como los provenientes de contribuciones de los particulares y el monto máximo de contribuciones o donaciones individuales de particulares, como se encuentra regulado en las elecciones presidenciales”³⁴.

³¹ MISION DE OBSERVACION ELECTORAL (MOE). *Propuestas Reformas Políticas y electoral*. Op. cit., 94

³² Ley 130 de 1994, Artículo 12 y Ley 1475 de 2011, Artículo 17 ..

³³ Ley 1909 de 2018, Artículo 12,

³⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta del congreso: 502 10/08/0010. Disponible en <http://svrpubindcimprensa.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>

Mediante Sentencia C-490/2011, la Corte Constitucional se pronuncia al respecto del sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, y señala que

“ los porcentajes de votación requeridos por la ley para acceder a la financiación, tanto en las elecciones para corporaciones públicas como para gobernadores y alcaldes, encontrando que esta regulación es constitucional por cuanto se encuentra dentro de la órbita competencial de libertad configurativa del legislador, se orienta por criterios de porcentajes de votación obtenidos, los cuales se ajustan a la Constitución, obedece a criterios que respetan los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad en la distribución de los recursos; busca garantizar los principios constitucionales que informan las contiendas electorales en los procesos democráticos; respeta los criterios constitucionales respecto de las elecciones para las corporaciones públicas de elección popular, tanto a nivel nacional como regional y local consagradas en el Título IX de la Carta Política”³⁵.

En lo que tiene que ver con la financiación pública posterior en las campañas para Presidente de la República, la Ley 996 de 2005³⁶ estableció que “para tener derecho a la reposición de votos los candidatos deberán obtener en la elección al menos una votación igual o superior al cuatro por ciento (4 %) de los votos válidos depositados. El candidato que no alcance dicho porcentaje no tendrá derecho a la reposición, así mismo se asigna un valor diferencial por voto depositado a los candidatos que sean beneficiarios de anticipos, de los demás candidatos que no realicen dicha solicitud”.

En lo pertinente a la reposición de votos para gobernadores y alcaldes, la Ley 1475 de 2011³⁷ estableció que “cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4 %) o más del total de votos válidos, depositados en la respectiva elección, tendrá derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, mientras que en las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50 %) o más del umbral determinado para la respectiva corporación”.

2.1.2 Financiación Previa Mediante Anticipo

Siguiendo a la MOE se debe destacar que “a través de la Ley 996 de 2005 o la también denominada de garantías electorales, el legislador determinó que los candidatos a la Presidencia de la República podían acceder a la financiación previa o anticipo, con lo cual las campañas podían obtener mayor solvencia económica y, por lo tanto, se apartaban del dominio de intereses de las fuerzas económicas, quienes encontraban en las elecciones el escenario perfecto para imponerse y transar con los políticos”³⁸.

³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490/2011 M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva

³⁶ Ley 996 de 2005. Artículo 11.

³⁷ Ley 1475 de 2011. Artículo 21.

³⁸ MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (MOE). *Entre reglas e incertidumbres financiación de las campañas políticas y la rendición de cuentas en Colombia*. Op. cit., 20.

Según lo analizado por el Doctor Espinoza, Señala la Ley 996 de 2005 que “la financiación estatal previa consiste en aportes iguales que reciben, a título de anticipo, los candidatos presidenciales. En primera vuelta, todos los candidatos tienen derecho a \$4.080.000.000 (en valores de 2006), de los cuales \$2.800.000.000 deben ser destinados a propaganda política, y los restantes \$1.280.000.000, a otros gastos de campaña. En caso de que un candidato pase a segunda vuelta recibirá un nuevo anticipo de \$2.450.000.000, que se deberán destinar por mitades a propaganda política y otros gastos de campaña”³⁹⁴⁰.

En este mismo orden de ideas debe aclararse que no todos los candidatos pueden obtener la financiación pública previa, según lo explica el profesor Espinoza ello es debido a que:

“solo podrán acceder a ella quienes hayan sido inscritos por i) un partido o movimiento político con personería jurídica, o alianza de estos, que hayan obtenido el 4 % de los votos de Senado, o un porcentaje igual de los votos de la Cámara de Representantes, sumados nacionalmente, en la elección al Congreso realizada con anterioridad a la fecha de inscripción de candidatos a la Presidencia, o ii) un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos respaldado por un número de firmas válidas equivalentes a 3 % del número total de votos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República. Los candidatos que no cumplan estos requisitos no podrán acceder a la financiación estatal previa, pero sí tienen derecho a financiación estatal posterior, a través del sistema de reposición de votos”⁴¹.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1153/2005, realizó un extenso pronunciamiento sobre la posibilidad de financiación estatal directa, a través del mecanismo de anticipo, del cual es importante destacar los argumentos referentes a que “la Corte entiende que la ley estatutaria sobre garantías electorales en la campaña presidencial no puede desarrollar aislada y únicamente la regla constitucional relativa a la financiación pública mediante el sistema de reposición de votos, sino que tiene que encontrar la manera de armonizar tal mecanismo con el principio de igualdad electoral, de manera que les sea posible a todos los candidatos presidenciales adelantar campañas en condiciones financieramente equitativas. Una de esas fórmulas es la acogida por el proyecto que se examina que, como se verá, consiste en la previsión de anticipos no descontables posteriormente, es decir sin vinculación directa con el número de votos obtenidos por la campaña. Mientras tales anticipos no descontables observen parámetros de proporcionalidad cuantitativa, y sólo se entreguen a aquellas candidaturas que cumplen con los requisitos que demuestran que el partido postulante cuenta con un mínimo de respaldo popular, contribuyen a satisfacer la exigencia de igualdad electoral que el legislador debe garantizar”⁴².

³⁹ ESPINOSA, R. Op. cit., 27

⁴⁰ A través de la Resolución 2586 del 18 de octubre de 2017 el Consejo Nacional Electoral actualizó el valor de estas sumas para las elecciones presidenciales de 2018. El anticipo para la primera vuelta fue de \$6.598.628.518 de los cuales \$4.528.470.552 debían ser destinados a propaganda política y los restantes \$2.070.157.966 a otros gastos de campaña. El anticipo para la segunda vuelta fue \$3.962.411.733

⁴¹ ESPINOSA, R. Op. cit., 27

⁴² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1153/2005. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra

Igualmente, mediante el Acto Legislativo 01 de 2009, el cual modifica el artículo 109 Constitucional referente a la financiación de partidos y movimientos políticos, el cual ya había sido modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, eleva a rango constitucional el otorgamiento de anticipos en campañas políticas; por lo tanto la ampliación de esta regla se da para todos los procesos electorales, incluyendo las consultas populares

Por su parte la Ley 1475 de 2011 reglamenta los requisitos para tener derecho al anticipo en las elecciones diferentes a la de presidente de la República, el porcentaje previo de financiación, y, finalmente la entrega de los recursos por ese concepto. Señala que “los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, podrán solicitar en forma justificada al Consejo Nacional Electoral hasta un ochenta por ciento (80 %) de anticipo de la financiación estatal de las consultas o de las campañas electorales en las que participen”⁴³.

Así mismo, el Consejo Nacional Electoral autorizará el anticipo teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal, en palabras del Doctor Espinoza se podría argumentar que:

“El valor de la financiación estatal recibida por el solicitante en la campaña anterior para el mismo cargo o corporación, en la respectiva circunscripción. En este mismo contexto se establece que, en caso de no haber participado en la elección anterior, el anticipo se calcula teniendo en cuenta el menor valor de reposición pagado para el respectivo cargo o lista en la elección anterior. Al finalizar el proceso electoral, el monto del anticipo se descuenta de la financiación a la que el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos tiene derecho por concepto de reposición de gastos, por voto. En caso de que no haya superado los umbrales mencionados anteriormente, el beneficiario del anticipo deberá devolverlo en su totalidad. Algo similar sucede en caso de que el monto de la reposición termine siendo menor. En ese caso, el solicitante debe devolver la diferencia entre el anticipo girado y el dinero de la reposición al que tiene derecho”⁴⁴.

2.2 Financiación Pública Indirecta

Según lo manifiesta la MOE “el financiamiento público indirecto comprende las contribuciones estatales en especie que buscan facilitar el desarrollo adecuado de la actividad política y electoral de los partidos. Este tipo de contribuciones puede comprender los siguientes elementos: transporte, uso de edificios gubernamentales, publicaciones, exoneraciones de impuestos y acceso a los medios de comunicación, entre otros”⁴⁵. Para Nydia Restrepo la financiación indirecta de partidos y movimientos políticos “Consiste en un apoyo indirecto que el Estado otorga a los partidos y movimientos políticos a través de donaciones en especie, tales como el derecho a obtener líneas especiales de crédito, descuentos en la contratación de propaganda electoral y acceso a los medios de

⁴³ Ley 1475 de 2011. Artículo 22.

⁴⁴ ESPINOSA, R. Op. cit., 22.

⁴⁵ MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (MOE). *Propuestas Reformas Políticas y electoral*. Op. cit., 95

comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, con el propósito de realizar divulgación política en cualquier tiempo”⁴⁶.

Tal como lo señala la MOE La ley 130 de 1994 hizo grandes aportes para la financiación pública indirecta, “permitiendo a través de la concesión de espacios gratuitos en los medios de comunicación, la cual es reglamentada por el Consejo Nacional Electoral. Esta autoridad determina aspectos como el número y duración de los espacios (Ley 130, 1994, art. 25) y la franquicia postal durante los seis meses anteriores a las elecciones, para el envío de correos nacionales (Ley 130, 1994, art. 31)”⁴⁷.

Así mismo, mediante Sentencia C-490/2011, enfatiza la Corte Constitucional sobre la financiación pública indirecta, específicamente en los espacios gratuitos de radio y televisión, encontrando que dicha norma tiene sustento Constitucional en el artículo 111 superior, bajo el entendido “que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar, en todo tiempo, los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, conforme a la ley. Esta norma superior defiere al legislador la potestad de establecer los casos y la forma como los partidos y los candidatos debidamente inscritos tendrán acceso a dichos medios”⁴⁸

Señala entonces la Corte que el espectro electromagnético es un bien público y que por lo tanto su gestión le corresponde al Estado, y debido a ello es posible que el legislador, procurando garantizar el interés colectivo, disponga una reserva de ciertos espacios para transmitir los programas políticos de las campañas a la presidencia. En este mismo contexto, la Corte reconoce que “por mandato constitucional se le asigna a los medios de comunicación una función social, tal como lo consagra el artículo 20 de la Carta Política, por lo cual, en cumplimiento de la misma, dichos medios de comunicación deben ceder ante el interés general cuando los espacios que manejan se requieran para satisfacerlo, situación que se presenta claramente cuando la opinión pública debe ser informada sobre los programas de gobierno que los candidatos tienen para presentarles”⁴⁹.

3. La Insuficiencia del Sistema de Financiación Pública

Cómo ha quedado establecido, la financiación de campañas políticas con recursos públicos, se realiza de forma previa mediante anticipos y de forma posterior mediante la reposición de votos, sin embargo es de resaltar que para acceder a los anticipos se imponen una serie de requisitos que debe cumplir el candidato, tales como la suscripción de pólizas y la

⁴⁶ RESTREPO, N. Financiamiento de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales en Colombia. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral*. 2011. Disponible en https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf

⁴⁷ MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (MOE). *Entre reglas e incertidumbres financiación de las campañas políticas y la rendición de cuentas en Colombia*. Op. cit., 16.

⁴⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490/2001 M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva

⁴⁹ *Ibid.*

apertura de cuentas bancarias para el manejo exclusivo de los recursos obtenidos por dicho concepto, lo que genera que se torne complejo el acceso a estos recursos y no lleguen a tiempo para disponer del dinero en el desarrollo de la campaña; por otro lado los dineros provenientes de la reposición de votos se desembolsan varios meses después de que se han llevado a cabo las elecciones, lo que indica que los candidatos a pesar de recibir financiación no pudieron hacer uso de ella durante el tiempo que duró la campaña política y no se logró invertir de manera eficiente en el desarrollo de las actividades propias del candidato.

En este contexto, es claro entonces que el sistema de financiación público no está cumpliendo con su propósito de generar igualdad entre los candidatos y de evitar posibles focos de corrupción al ingresar dineros privados en campañas electorales, esta afirmación se sustenta en que los candidatos no disponen de los recursos necesarios para solventar los costos de la campaña en el ahora, por un lado porque no es atractivo acceder a los anticipos por la lentitud de este trámite y por otro lado porque la reposición de votos llega meses después de que se han realizado las elecciones.

Así las cosas, el Sistema de Financiación Pública para las campañas electorales necesita repensarse para que sea más eficiente, ello es así puesto que se ha tornado en insuficiente, bajo el entendido que es incapaz de cumplir con su propósito de equilibrar la contienda política, debido a que los problemas que han surgido para el acceso a los anticipos y lo tardío de la reposición de votos, obliga a los candidatos a buscar fuentes distintas de financiación, dado que se requiere liquidez para asumir los costos de las campañas.

En este orden de ideas, se sustentará que la insuficiencia del Sistema de Financiación se da debido a dos problemas fundamentales, el primero de ellos es que existe ineficacia en la financiación posterior mediante la reposición de votos mientras que el segundo apunta a demostrar la existencia de limitantes y barreras para acceder a la financiación previa mediante el anticipo.

3.1 La Ineficacia de la Financiación Pública Posterior mediante la Reposición de Votos

El mecanismo de reposición de votos válidos, se constituye como el modelo de financiación Estatal posterior, al cual como se ha visto acceden los candidatos que cumplen con los requisitos legales exigidos, este financiamiento se obtiene una vez surtidas las respectivas elecciones. Si bien la ley 1475 de 2011 señala el periodo de dos meses de plazo para la presentación del informe de ingresos y gastos por parte del partido o movimiento político que participó en las elecciones, estos plazos no se cumplen en la realidad, además de ello, la revisión que se realiza por parte del Fondo Nacional de Financiación Política, en ocasiones toma años para realizar el pago por reposición de votos, lo cual le resta efectividad al propósito de la financiación posterior.

En este orden de ideas, se debe tener en cuenta que los candidatos no reciben estos dineros de financiación posterior, sino hasta que se ha cumplido con la revisión por parte del Fondo

Nacional de Financiación Política, por lo cual en la realidad este recurso no tiene una incidencia directa en el proceso de la campaña electoral; puesto que es incierto para el candidato el monto a obtener por este concepto. Como es sabido el sistema Democrático Colombiano pretende garantizar que en los espacios políticos exista una adecuada y efectiva contienda electoral, permitiendo que candidatos de distintas organizaciones políticas puedan participar en condiciones de equidad. Tal como lo señala la Corte Constitucional “se pretende entonces al tener un sistema programático como el colombiano que las propuestas, la idoneidad intelectual y moral de los candidatos, en vez de su capacidad económica, sean los motivos por los cuales se incline la balanza electoral en uno u otro sentido; pero en el caso específico de la financiación posterior de las Campañas Políticas”⁵⁰, la capacidad económica del Candidato, de su familia y de sus amigos inclinan la balanza a su favor. Verbigracia en las elecciones legislativas del 2018 el 82.39% de los ingresos de las campañas se obtuvieron de créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos (36,82%) y de contribuciones, donaciones y créditos que hagan personas naturales y jurídicas (45,57%)⁵¹, igualmente en las elecciones para autoridades locales del 2015, el 88.9 % de ingresos se obtuvo de Dinero propio, aportes y préstamos de familiares (64%) y de aportes y préstamos de particulares (24.9%)⁵². Esta dependencia de los dineros privados se presenta en tanto que, en el desarrollo de la campaña, acceder a los anticipos es una ardua tarea y que la reposición por voto válido llega demasiado tarde a los candidatos.

Por otro lado, en las elecciones presidenciales del 2018, tanto en primera como en segunda vuelta, los créditos del sector financiero representaron el porcentaje más alto de ingresos, estando por el orden del 65% y el 66,01%⁵³ respectivamente; lo que demuestra que los dineros gestionados en fuentes privadas son los que generan un mayor impacto; sin embargo en lo referente a las elecciones territoriales del 2015, los créditos bancarios ascienden a tan solo el 5,7%⁵⁴ de los ingresos de las campañas, mostrando un claro desequilibrio para el acceso a la financiación del Sector Financiero en lo que tiene que ver con las elecciones presidenciales frente a las locales.

Así las cosas, los candidatos que no cuenten con un patrimonio robusto, deberán acudir a préstamos con entidades financieras, pero se encontrarán con la limitante de los múltiples requisitos exigidos y de los largos tiempos que se toman dichas entidades para la aprobación de este tipo de créditos, por lo que una vez más estarán en desventaja frente a los demás candidatos con mayores capacidades económicas. Es esta situación la que finalmente obliga a que se busquen fuentes de financiación privadas, las cuales posiblemente tendrán interés en recuperar posteriormente sus inversiones, lo que únicamente podrán llevar a cabo a través de la adjudicación de contratos; en este sentido la

⁵⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1153/2005. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵¹ Disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/2019/03/05/financiacion-de-campanas-politicas-2018/>

⁵² Disponible en <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/03/3.-Financiacion-de-Campanas-Locales-2019.pdf>

⁵³ Disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/2019/03/05/financiacion-de-campanas-politicas-2018/>

⁵⁴ Disponible en <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/03/3.-Financiacion-de-Campanas-Locales-2019.pdf>

necesidad de acudir a financiadores privados podría convertirse en un foco de corrupción y de ingreso de dineros ilícitos a las campañas electorales.

Se debe tener en cuenta en que si bien es cierto que los candidatos con opciones reales de ganar las elecciones, tienen la certeza que podrán contar el dinero de la financiación estatal por reposición de votos, no es menos cierto que este dinero llegará luego de que se hayan realizado las elecciones, por lo que no podrán disponer de los recursos en el ahora y en la inmediatez que requiere el desarrollo de una campaña electoral, la necesidad de recursos para solventar los gastos obliga a los candidatos a buscar diversas fuentes de financiación, lo que podría elevar el costo de la liquidez a realizar compromisos con los financiadores que en el futuro podrían derivar en corrupción.

De esta manera, es importante para la Democracia Colombiana, encontrar en el futuro inmediato un mecanismo para permitir que la financiación pública llegue en el momento oportuno para lograr que exista entre los candidatos igualdad, equidad y transparencia. De este modo, se evita por ejemplo, como lo afirma la MOE “que los partidos tradicionales que cuentan con fondos económicos más robustos limiten las posibilidades de acceso al poder de las organizaciones pequeñas o de las nuevas fuerzas políticas”⁵⁵, impidiendo que los candidatos pongan en riesgo su patrimonio personal debiendo hipotecar o vender sus bienes, o que en un peor escenario tal como lo afirma el Doctor Cifuentes Trujillo “tengan que salir en búsqueda de excesivas sumas de dinero convirtiéndose en blancos fáciles de los dineros ilícitos y de la corrupción o que por la falta de financiación deban desistir de participar en las elecciones”⁵⁶.

3.2 Las Barreras para Acceder a la Financiación Estatal Previa

El anticipo, se erige entonces, como el mecanismo por excelencia para obtener financiación Estatal previa, el cual tiene como finalidad materializar el principio de igualdad, pero sobre todo, favorecer a las organizaciones políticas pequeñas o minoritarias, por cuanto la financiación es idéntica para todos ellos. Sin embargo, pese a lo plausible de lo pretendido por el legislador, en la práctica, los dineros que se perciben por concepto de anticipo, no representa un aporte significativo para las campañas políticas y ello es así puesto que se imponen requisitos que limitan el acceso a esta forma de financiación, en las que se requiere de la actuación de entidades que no hacen parte del Sistema Electoral. En este sentido, la cantidad de requisitos exigidos no permite que se realice en el tiempo oportuno el trámite correspondiente; por una parte la obligatoriedad de acceder a las pólizas, las garantías o la celebración del contrato de pignoración exigidas por el Consejo Nacional Electoral⁵⁷ y por otro lado el giro de los recursos de los anticipos debe hacerse a través de

⁵⁵ MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (MOE). *Financiamiento Electoral en Colombia*. Op. cit., 9

⁵⁶ CIFUENTES. J, Terceros Partidos en el poder Colombia: Elecciones 2010-2011. Universidad Católica de Colombia., 2012. Disponible en <https://biblioteca.ucatolica.edu.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=72654>

⁵⁷ Resolución 206 de febrero 7 de 2018. Artículo 4, para las elecciones legislativas de 2018. Resolución 4120 del 21 de Agosto de 2019. Artículo 4, para las elecciones locales de 2019.

cuentas bancarias abiertas exclusivamente para manejar los recursos de las campañas⁵⁸. Estas dos exigencias implican la concurrencia de entidades del Sector Financiero, las cuales imponen obligaciones y procesos que toman mucho tiempo, lo que afecta el traslado de los aportes públicos a las campañas; puesto que es importante resaltar que para realizar la solicitud de anticipos se cuenta con un mes, dado que según el artículo 30 de la ley 1475 de 2011 el periodo de inscripción de candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular durará un (1) mes y las solicitudes de anticipos se pueden realizar a más tardar el último día de inscripciones de candidatos, según el respectivo calendario electoral⁵⁹, en este orden de ideas los trámites deben ser con tal celeridad que en un término inferior a un mes se pueda contar con los documentos necesarios para presentar la solicitud.

Es importante entonces, tener en cuenta que en las últimas elecciones en el país tanto las del nivel Nacional⁶⁰ como las territoriales⁶¹, el aporte realizado mediante anticipos no son los más significativos en la financiación de las campañas, puesto que se tiene que el comportamiento de dicha financiación estatal previa se dio de la siguiente forma:

Tabla 1. *Ingresos por anticipo Elecciones Nacionales 2018 y territoriales 2015.*

Elecciones	Cuantía	Porcentaje
Legislativas 2018	\$15.987.649.003	6,18%
Presidenciales 2018 Primera vuelta	\$ 15.620.812.532	21,40%
Presidenciales 2018 Segunda vuelta	\$ 3.952.412.000	24,85%
Regionales 2015	\$ 734.000.000	0,2%

Fuente: elaboración personal con datos de Cuentas Claras procesados por Transparencia por Colombia y por la Misión de Observación Electoral (MOE).⁶²

Estas cifras muestran que la financiación estatal previa, mediante anticipo tiene poca efectividad, pues estos aportes estatales mínimos, contrastados con la dimensión de los recursos privados, evidencian que este sistema no ha logrado cumplir con su objetivo de contribuir a equilibrar desde el inicio la competencia electoral, bajo el entendido que son pocos los recursos que obtienen los candidatos a los diferentes cargos de elección popular en el país, siendo los menos beneficiados de estos aportes quienes participan en las elecciones territoriales. Sin embargo, también es importante destacar que los candidatos a la

⁵⁸ Resolución 206 de febrero 7 de 2018. Artículo 10, para las elecciones legislativas de 2018. Resolución 4120 del 21 de Agosto de 2019. Artículo 8, para las elecciones locales de 2019.

⁵⁹ Resolución 206 de febrero 7 de 2018. Artículo 2, para las elecciones legislativas de 2018. Resolución 4120 del 21 de Agosto de 2019. Artículo 2, para las elecciones locales de 2019.

⁶⁰ Elecciones para elegir Presidente, Senadores de la República y Cámara de Representantes.

⁶¹ Elecciones para elegir Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales entre otros, en este caso en específico se realizará un análisis de los datos reportados para las elecciones del 2015, por ser los que actualmente se encuentran compilados, bajo el entendido que al momento de la elaboración del presente artículo no se han compilado los datos de las elecciones del 2019.

⁶² Disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/2019/03/05/financiacion-de-campanas-politicas-2018/> y <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/03/3.-Financiacion-de-Campanas-Locales-2019.pdf>

presidencia de la República son quienes más se benefician de los anticipos estatales, entre los factores más determinantes para que suceda este fenómeno puede atender a que los candidatos a la presidencia que hayan sido beneficiarios de financiación estatal previa, no estarán obligados a la devolución del monto obtenido por este concepto, demostrando que este fue gastado de acuerdo a lo establecido en la ley 996 de 2005 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan⁶³, mientras que para el caso de los demás cargos de elección popular si no se obtiene el derecho a la financiación estatal⁶⁴, “el beneficiario del anticipo deberá devolverlo en su totalidad, dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección, a cuyo vencimiento se hará efectiva la correspondiente póliza o garantía”⁶⁵.

A pesar que como ha quedado visto, los candidatos a ocupar el cargo de Presidente de la República, son quienes en un mayor porcentaje se benefician de la financiación estatal previa, sigue existiendo un gran reto, puesto que la ley 996 de 2005 es clara al señalar en su artículo 11 que El Estado financiará preponderantemente las campañas presidenciales, y lo que realmente sucede es que más del 75% de los recursos se obtienen de fuentes privadas, en este orden de ideas la financiación real de las campañas políticas, se realiza con predominio de dineros privados, por lo que se deben tomar medidas para realizar una flexibilización para el acceso a la financiación Estatal previa.

Según datos dados a conocer por Transparencia por Colombia, la poca eficiencia en el proceso de aprobación y entrega de los anticipos, constituye la principal limitante para acceder a dichos recursos, esto en razón a que los trámites que los partidos deben realizar para estas solicitudes al Fondo de Financiación de la Política del Consejo Nacional Electoral y las respectivas revisiones que esta entidad debe hacer, termina en ocasiones, con entregas de anticipos días antes de la jornada electoral⁶⁶.

Otro de los aspectos que influye en que los candidatos a cargos de elección popular diferentes a la presidencia de la República, no opten por la solicitud del anticipo, se encuentra relacionado con que se realiza la deducción y devolución de los anticipos, bajo el entendido que el valor de los anticipos entregados a los partidos y movimientos políticos “son descontables posteriormente de la suma a ser entregada por reposición de votos, constituyendo una especie de préstamo para la campaña, que se debe deducir como regla general, de la financiación estatal que corresponda por reposición de votos, o bien devolver cuando los resultados de las elecciones no le permitan a las organizaciones políticas o candidatos acceder a la financiación estatal, o cuando su derecho a la financiación pública

⁶³ Resolución 1397 de abril 23 de 2014. Artículo 1. “Por la cual se adiciona un artículo a la Resolución 004 de enero 9 de 2014 por la cual se regulan aspectos relativos a los anticipos de la financiación estatal para las campañas electorales”

⁶⁴ “El derecho a la financiación Estatal se obtiene en las elecciones para corporaciones públicas cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación, y en las elecciones para gobernadores y alcaldes cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección”. Ver Ley 1475 de 2011. Artículo 21.

⁶⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490/2011 M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva

⁶⁶ Disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/2019/03/05/financiacion-de-campanas-politicas-2018/>

sea de menor valor al monto del anticipo entregado”⁶⁷. Así pues, no solamente se tienen los limitantes de constitución de garantías, expedición de pólizas y aperturas de cuentas bancarias exclusivas para acceder a la financiación previa, sino que también se corre el riesgo que se deban devolver dineros que ya se han invertido en las campañas, en este contexto no resulta del todo benéfico solicitar una financiación pública que finalmente se convierte en un préstamo, cumpliendo con la multiplicidad de requisitos exigidos, cuando se puede acceder con mayor celeridad a recursos de fuentes privadas.

Resulta pertinente, tener en cuenta que la excepción del principio de deducción o devolución de los anticipos, se ha establecido para las elecciones presidenciales, y la Corte Constitucional ha encontrado esta excepción ajustada al ordenamiento jurídico y ha señalado que:

“cuando se trata de las campañas presidenciales, la ley debe propender por garantizar en todo sentido el principio de igualdad electoral, según el cual todos los candidatos aspirantes al cargo de presidente de la República deben estar en iguales condiciones. Por lo tanto, si se les obligara al igual que en las campañas territoriales a realizar la devolución de los anticipos que se les hubiese otorgado, se pondría en condiciones de desventaja a algunos candidatos, así mismo, la jurisprudencia constitucional ha estimado que esta excepción se encuentra ajustada a los preceptos constitucionales en materia de financiación de campañas electorales, siempre y cuando esté precedido del cumplimiento de requisitos que aseguren razonablemente que el candidato cuenta con un mínimo de respaldo popular y que tiene una posibilidad real, así sea mínima, de llegar a la Presidencia”⁶⁸

Se cuenta entonces, con una posibilidad para incentivar a los demás candidatos a elección popular a que accedan a los anticipos que brinda el Estado y una de las fórmulas es realizando excepciones al principio de devolución o deducción de los anticipos, se deberán señalar criterios razonables a través de los cuales se pueda determinar en qué casos se realiza la devolución y en cuales, sugiriendo que se puede implementar los mismos criterios que para la presidencia de la República, constatando la inversión de los recursos como lo señala la ley y asegurando que el candidato cuenta con un mínimo respaldo popular.

En este contexto, resulta entonces que el financiamiento estatal previo mediante anticipos necesita repensarse, por un lado atendiendo a elementos que no hagan tan gravoso el cumplimiento de los requisitos de garantías, pólizas y apertura de cuentas bancarias exclusivas, regulando procedimientos ágiles y eficientes, estableciendo obligaciones para que las entidades de estos sectores le permitan a los candidatos realizar a tiempo los trámites necesarios para obtener los documentos que requieren presentar para la aprobación de los anticipos, mientras que por otro lado se requiere estimular a los candidatos estableciendo excepciones al principio general de la devolución y deducción del anticipo.

⁶⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490/2011 M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva

⁶⁸ *Ibid*

Así pues, se debe fortalecer la financiación estatal a través del método de anticipos puesto que según lo ha manifestado la Corte Constitucional “con ello se favorecen los principios de transparencia, igualdad y pluralismo jurídico, en razón a que garantiza la posibilidad de una financiación previa a la elección, abierta e igualitaria para todos los candidatos avalados por partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, lo cual coadyuva a promover la pluralidad política en los procesos democráticos”⁶⁹.

4. Análisis de Caso

El pasado 27 de octubre del 2019 se llevaron a cabo las elecciones territoriales en el país, en las que se eligieron, entre otros, alcaldes, gobernadores, concejales y diputados, por lo cual es el antecedente más próximo del que se tienen datos para realizar un análisis de los recursos invertidos en las campañas electorales. Se determinó que se llevará a cabo el estudio de los datos de la campaña del candidato ganador de la Gobernación del Departamento de Risaralda, y para ello se tomarán como base los reportes realizados en el aplicativo “Cuentas Claras”⁷⁰.

Inicialmente se debe tener en cuenta que, mediante la Resolución 0253 del 29 de enero de 2019, el Consejo Nacional Electoral “fijó los límites a los montos de gastos de las campañas electorales a los cargos uninominales de los candidatos que se inscriban a las gobernaciones y alcaldías distritales y municipales, que se lleven a cabo durante el año 2019 y el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en ellas”⁷¹.

El artículo primero de la Resolución 0253 del 2019 del CNE, fijó los límites a los montos de los gastos atendiendo al censo electoral de cada departamento. Para el Departamento de Risaralda se debe aplicar lo señalado en el literal e) de dicha norma⁷², lo que indica que el monto máximo de gastos asciende a la suma de mil setecientos setenta y cuatro millones seiscientos ochenta y tres mil setecientos ochenta y cinco pesos moneda corriente (\$1.774.683.785).

En el Departamento de Risaralda, el candidato ganador fue el señor Víctor Manuel Tamayo Vargas, quien se inscribió por la coalición de los partidos Alianza Social Independiente (ASI) y Colombia Justa Libres. Una vez consultado el aplicativo de cuentas claras en elecciones, se encuentra que el candidato ganador cumplió con su deber de reportar la información de los ingresos y gastos de su campaña⁷³.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Software de uso obligatorio como mecanismo oficial para la rendición de informes de ingresos y gastos de campaña electoral, según Resolución 3097 del 05 de noviembre de 2013 expedida por Consejo Nacional Electoral.

⁷¹ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución 0253 del 29 de enero de 2019.

⁷² Según el Censo Electoral publicado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, para el 27 de septiembre de 2019, el potencial electoral del Departamento de Risaralda era de 804.803 ciudadanos.

⁷³ Se encuentran 11 formularios debidamente diligenciados.

Según el Formulario 5B que contiene el reporte consolidado de ingresos y gastos diligenciados por el candidato, el total de los ingresos de la campaña asciende a la suma de seiscientos sesenta y dos millones trescientos setenta y cinco mil pesos moneda corriente (\$662.375.000), individualizados de la siguiente forma:

Tabla 2. Ingresos Totales de la Campaña.

Concepto	Cuantía	Observación
Créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes o de sus parientes (Anexo 5.1 B).	\$61.575.000	Según lo reportado en el Anexo 5.1B todos los ingresos por este concepto provienen del patrimonio del propio candidato.
Contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o especie, que realicen los particulares (Anexo 5.2 B)	\$350.800.000	Según lo reportado en el Anexo 5.2B Hubo 31 donaciones dentro de esta se puede destacar la realizada por el Partido Alianza Social Independiente, ninguna contribución, ningún crédito ni tampoco ninguna donación en especie.
Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas (Anexo 5.3 B)	\$250.000.000	Según lo reportado en el Anexo 5.3B, el Crédito se obtuvo con el Banco de Occidente.

Fuente: elaboración personal

Los ingresos obtenidos por la campaña del señor Víctor Manuel Tamayo Vargas se pueden graficar, como se presenta en la Figura 1.

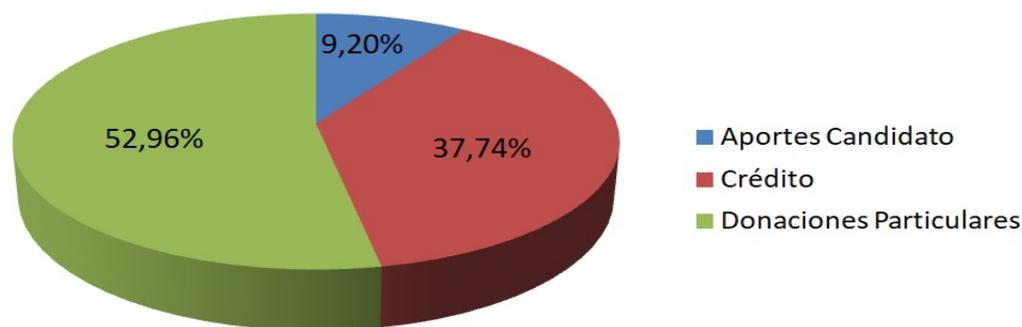


Figura 1. Identificación de las fuentes de financiación

Se destaca entonces que los ingresos obtenidos por la campaña del candidato ganador, señor Víctor Manuel Tamayo Vargas, provienen únicamente de tres fuentes, la primera de ellas y siendo la más cuantiosa las donaciones particulares; le sigue en cuantía el crédito realizado con la entidad financiera; y finalmente se ubican los aportes hechos del patrimonio del candidato. Es trascendental resaltar que no existió financiación estatal mediante anticipo⁷⁴.

⁷⁴ Según el Anexo 5.4B que contiene la información de financiación estatal –Anticipos–, no existió ningún anticipo puesto que este se encuentra diligenciado como espacio en blanco.

Ahora bien, según se reporta en el aplicativo Cuentas Claras, los gastos que ocasionó la campaña política del señor Víctor Manuel Tamayo Vargas ascienden a la suma de seiscientos cincuenta y nueve millones ochocientos setenta y nueve mil trescientos setenta pesos moneda corriente (\$659.879.370). Por otro lado, se debe destacar que el candidato ganador de las elecciones de la Gobernación de Risaralda gastó en su campaña un monto del 37 %⁷⁵ del límite máximo permitido para los gastos de campaña, según lo señalado por el Consejo Nacional electoral mediante resolución 0253 del año 2019. Dichos gastos se realizaron de la siguiente forma:

Tabla 3. *Gastos de la Campaña del señor Víctor Manuel Tamayo*

Concepto	Cuantía	Observación
Actos públicos (Anexo 5.9 B)	\$149.255.500	Según lo reportado en el Anexo 5.9B se realizaron nueve actos públicos, siendo importante destacar que la alimentación del día de las elecciones tuvo un costo de \$58.000.000, mientras que los gastos restantes corresponden a alimentación, refrigerios, animación y una cena de recaudación de fondos.
Servicio de transporte y correo (Anexo 5.10 B)	\$60.000.000	Según lo reportado en el Anexo 5.10B este gasto de campaña corresponde únicamente a transporte, sin realizar discriminación si fue el día de las elecciones o en lo corrido de la campaña electoral.
Gastos de capacitación e investigación política	\$59.500.000	No se cuenta con más información, puesto que no existe ningún anexo en el que se reporte dicho gasto.
Gastos judiciales y de rendición de cuentas	\$1.600.000	No se cuenta con más información, puesto que no existe ningún anexo en el que se reporte dicho gasto.
Gastos de propaganda electoral (Anexo 5.7 B)	\$384.813.367	Según lo reportado en el Anexo 5.7B se realizaron gastos en publicidad, cuñas y pautas, contratando en total 46 personas entre naturales y jurídicas.
Costos financieros	\$4.710.503	No se cuenta con más información, puesto que no existe ningún anexo en el que se reporte dicho gasto.

Fuente: elaboración personal

Es claro que la totalidad de la campaña del candidato ganador en la Gobernación del Departamento de Risaralda se financió con recursos eminentemente privados, según lo reportado en el aplicativo Cuentas Claras, así pues que la financiación estatal previa mediante anticipo no fue requerida en el desarrollo de la campaña electoral, y únicamente la financiación estatal de la que gozará será la posterior por reposición de votos, lo que corresponde a la suma de quinientos ochenta y nueve millones novecientos setenta y cuatro mil ochocientos sesenta y cuatro pesos moneda corriente (\$589.974.864)⁷⁶.

⁷⁵ Los gastos ascienden a la suma de seiscientos cincuenta y nueve millones ochocientos setenta y nueve mil trescientos setenta pesos moneda corriente (\$659.879.370) y el límite máximo permitido para gastos en el Departamento de Risaralda para las elecciones del año 2019 fue de mil setecientos setenta y cuatro millones seiscientos ochenta y tres mil setecientos ochenta y cinco pesos moneda corriente (\$1.774.683.785).

⁷⁶ Esta cifra se obtiene de multiplicar el total de votos válidos obtenidos por el candidato ganador (161.992 según los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil), por el valor de la reposición de votos válidos (para el caso de gobernador la suma es de \$ 3.642) fijado mediante la Resolución 0259 del 30 de enero de 2019, proferida por el Consejo Nacional Electoral.

Así las cosas, se tiene que a través de la financiación estatal posterior, mediante el sistema de reposición de votos, el candidato ganador de la Gobernación del Departamento de Risaralda, obtiene el 89 % del total de los ingresos de su campaña, reportados en la plataforma de Cuentas Claras. Según lo anterior, luego de realizar el pago de los votos válidos obtenidos, apenas el 11 % del total de los ingresos de la campaña corresponden a financiación privada.

Existe, por lo tanto, un gran desbalance en el modelo de financiación pública de las campañas electorales, puesto que si bien mediante el mecanismo de reposición de votos, el candidato ganador de la Gobernación del Departamento de Risaralda obtiene cerca de la totalidad de los ingresos de su campaña aportados por particulares (financiación privada), representados en el 89 %, podrá apenas contar con estos recursos hasta tanto se realice la reposición de votos, mientras que en el desarrollo de su campaña debió acudir a fuentes privadas para poder financiarse. De este modo es una deuda del ordenamiento jurídico regular de una forma adecuada que la financiación de campañas políticas, mediante el mecanismo del anticipo, sea eficiente y se pueda acceder a ella oportunamente, para no depender exclusivamente de financiación privada.

El aporte de sumas de dinero en las campañas electorales, por parte de financiadores privados, según lo expresa la Corte Constitucional “conlleva grandes riesgos para la democracia. Estos riesgos se derivan de los intereses económicos de los diversos grupos que apoyan las candidaturas, que constituyen verdaderos grupos de presión que es necesario controlar con el fin de que no se desvirtúe la verdadera voluntad de los electores, por conducto de diferentes mecanismos de sugestión. La distorsión que la necesidad de financiación de los partidos genera en la democracia se evidencia desde la disputa por el cargo hasta el ejercicio del mismo”⁷⁷. Así pues que si bien la financiación estatal posterior realizada mediante el mecanismo de reposición de votos, es una suma de dinero importante, esta solamente se hace efectiva hasta después de las elecciones, lo que implica que durante el desarrollo de la campaña electoral el candidato deba acudir a fuentes privadas y con ello se esté ante la posibilidad de la materialización de los riesgos que se enuncian, puesto que sin dinero para financiarse difícilmente pueda tener posibilidades de salir ganador.

Es importante destacar, que no se evidencia que haya existido financiación pública indirecta, puesto que en ninguno de los anexos correspondientes a los ingresos y gastos se relaciona que se haya permitido el uso de medios de comunicación estatales, o que haya existido una exoneración de impuesto ni tampoco se observa alguna de las demás formas de financiación indirecta.

En este caso en concreto, la financiación estatal tiene una incidencia nula en el proceso electoral y específicamente en los gastos de la campaña política, pues como ha quedado evidenciado se tuvo que recurrir, por parte del candidato ganador, a financiación eminentemente privada. Esto demuestra que en la democracia Colombiana los actores privados aún juegan un papel trascendental, pues son estos quienes en realidad se encargan

⁷⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490/2001 M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva

de financiar de forma eficaz las campañas políticas, debido a que la intervención del Estado no se realiza de forma oportuna, dado que no es atractivo para los candidatos acceder a la financiación previa mediante el anticipo, en el entendido que se deben realizar demasiados trámites para el desembolso de los recursos, a la vez que según la normatividad vigente⁷⁸ le corresponde a “los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, solicitar en forma justificada al Consejo Nacional Electoral hasta un ochenta por ciento (80 %) de anticipo de la financiación estatal”⁷⁹. Por otro lado, la financiación pública posterior mediante reposición de votos se realiza una vez finalizado el proceso de elección y por lo tanto dichos dineros no pueden ser usados en la campaña.

A su vez, debe resaltarse que del patrimonio del candidato ganador hubo un aporte significativo a la financiación de su campaña, lo que también demuestra una fragilidad en la democracia colombiana que se ha erguido como democracia partidista, puesto que según lo ha manifestado el Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) “en la medida en que los individuos financian sus propias campañas, el peso del partido en las decisiones se diluye, especialmente después de que el candidato asuma el cargo”⁸⁰

Aunado a lo anterior, y siguiendo nuevamente a IDEA “es claro que en nuestro país el candidato construye su propio capital político a través de la cercanía con los votantes, en la que es difícil que influya el partido. Esto significa que las posibilidades de elección están ligadas en gran parte a la capacidad financiera propia del candidato, lo cual actúa como una barrera de acceso y, en el peor de los casos, convierte la política en más elitista y oligárquica. Ello representa un problema para la igualdad electoral”⁸¹.

De este modo, el sistema real de financiamiento de las campañas políticas dista significativamente del sistema formal regulado en las leyes, puesto que mientras la legislación pretende que exista un sistema de financiamiento mixto (público-privado), la realidad nos demuestra que el aporte de los privados es determinante al momento de las elecciones, debido a que la financiación pública no se realiza en forma oportuna. Así las cosas, según el caso que se ha analizado, con meridiana claridad, se puede determinar que la totalidad de los gastos en los que incurrió el candidato ganador provinieron de fuentes privadas, y que la financiación pública únicamente se obtendrá mediante el mecanismo de reposición de votos, lo cual será meses después de las elecciones, por lo que este dinero realmente no es significativo en el desarrollo de la contienda electoral.

⁷⁸ Ley 1475 de 2011. Artículo 22.

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ INSTITUTO PARA LA DEMOCRACIA Y ASISTENCIA ELECTORAL IDEA. Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales: Manual sobre financiamiento político. Estocolmo Suecia. Imprenta Juventud S.A. 2015, 152. Disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>.

⁸¹ *Ibíd.*, 152.

5. Los Retos de la Financiación Pública de Campañas Políticas: Propuestas para la Optimización

Según los análisis realizados, se ha podido determinar que en las pasadas elecciones tanto Nacionales como Territoriales, la inmensa mayoría de los recursos para hacer campañas políticas proviene de fuentes privadas. Las cifras de las elecciones de autoridades locales del 2015 y el caso analizado de las pasadas elecciones del 2019, demuestran que en el nivel territorial aún existe una dependencia casi que absoluta de los recursos privados para llevar a cabo el ejercicio político. De otro lado, los datos de las elecciones para la Presidencia de la República del año 2018 en primera y segunda vuelta, dejan ver que los recursos públicos para financiar las campañas aparecen en mayor medida y ponen en un plano de mayor igualdad y equidad a los candidatos. Así pues, es relevante pensar en la modificación de los procedimientos para que las campañas de las autoridades locales puedan acceder a los recursos estatales oportunamente, asegurando criterios de equidad en la distribución de los mismos.

Uno de los principales retos que se tienen para optimizar el funcionamiento de la financiación Estatal de las campañas políticas, es replantear de una manera diferencial el acceso a estos recursos en las elecciones del nivel Nacional y las Territoriales; no es aconsejable homogeneizar las condiciones de la Capital del País con los demás territorios, pues no en todos los lugares se cuentan con las mismas facilidades y en el actual modelo se están obviando las particularidades de las lógicas territoriales; si bien resulta complejo diseñar un estatuto que atienda puntualmente cada una de las necesidades de todos los territorios, si es posible establecer mayores facilidades para el acceso a la financiación estatal previa para las contiendas electorales para elegir gobernadores y alcaldes; y de este modo empezar a superar la dependencia de la financiación con fuentes exclusivamente privadas.

En este contexto, la financiación previa reclama fortalecerse, se deben destinar más recursos públicos para el Fondo Nacional de Financiación Política, al tiempo que es necesario flexibilizar las exigencias para acceder a los anticipos, reduciendo los tiempos para realizar los desembolsos y exigiendo a las entidades del sector financiero la apertura de cuentas bancarias exclusivas para el manejo de los recursos de las campañas y al tiempo requiriendo que se expidan las garantías necesarias en los períodos apropiados.

Es una necesidad para la Democracia Colombiana, establecer un justo medio entre la financiación previa mediante anticipo y la financiación posterior mediante reposición de votos. En primera medida puesto que se requiere que los recursos lleguen de forma oportuna a las campañas y los procesos no se encuentren limitados por recursos económicos, lo que permitirá sin ninguna duda que el dinero no sea el factor determinante, sino que las propuestas pasarán a ser el eje central de la discusión política. En segunda medida, si se cuenta con recursos estatales adecuados para el ejercicio de las campañas políticas no se deberá acudir a fuentes privadas de financiación como única opción. De este modo, se podrá disminuir una posible injerencia de corrupción y de ingreso de dinero ilícitos a los partidos políticos y a los movimientos sociales; consecuentemente al

incremento en el aporte Estatal para las campañas políticas será necesario imponer un mayor control a los aportes privados y por lo tanto reducir los montos que los particulares pueden entregar para estas actividades, en igual sentido se tendrán que imponer sanciones más drásticas y dotar de más y mejores recursos a las entidades que vigilan como el Consejo Nacional Electoral, para que pueda ejercer con mayor celeridad y eficiencia su labor.

Todas las medidas que conduzcan a optimizar de una forma transparente, igualitaria y bajo criterios de equidad la financiación de campañas políticas con recursos estatales, deben ser tenidas en cuenta y discutidas, ello puesto que según análisis efectuados de la plataforma “Elecciones y Contratos” por parte de Transparencia por Colombia se encontró que “actualmente la tercera parte de los financiadores (empresas y personas naturales) de las campañas territoriales de 2015, celebraron contratos con el Estado después de haber entregado sus aportes. A nivel territorial, los contratos fueron adjudicados en su mayoría a través de contratación directa (80%) seguida por contratos celebrados bajo la figura de régimen especial (11%) y licitación (6%)”⁸². Este alto número de financiadores que después se convierten en contratistas estatales, nos permite tener como referencia que una gran mayoría de los privados que realiza aportes a campañas políticas, no está únicamente materializando su derecho a elegir y ser elegido y a participar en la democracia, sino que también pretenden posteriormente lucrarse con los recursos estatales mediante la adjudicación de contratos, lo cual puede constituir un foco de corrupción.

Según la Misión de Observación Electoral, en su investigación *Democracias Empeñadas*⁸³, “en Colombia donar a campañas políticas es uno de los mejores negocios legales que existe. En algunos casos, las empresas o las personas naturales deciden donar para aumentar su probabilidad de contratar con el Estado. En estos hechos, el apoyo privado a las campañas electorales se desvirtúa y se convierte en una herramienta que termina corrompiendo el sistema político y electoral”⁸⁴, aunado a ello “La financiación privada a campañas acarrea un riesgo: la manipulación de lo público a favor de lo privado. Dicho riesgo podría mitigarse de dos formas: i) con transparencia, normas claras y un aparato de justicia efectivo; ii) limitando el monto de los aportes de la financiación privada y dándole paso a la financiación preponderantemente pública de todas de las campañas políticas”⁸⁵; de acuerdo con la MOE con un aporte mayoritariamente estatal en las campañas políticas se busca disminuir la financiación privada que puede ir muy de la mano con intereses particulares y arreglos políticos de antemano, que sólo buscarían socavar el erario y perjudicar la administración pública⁸⁶.

⁸² Disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/2019/12/07/uno-de-cada-tres-financiadores-de-campanas-celebran-contratos-con-el-estado/>

⁸³ MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (MOE). *Democracias Empeñadas*. De financiadores privados a contratistas públicos. Colección 2018. Bogotá D.C. Colombia. Noviembre de 2018. Disponible en https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/11/Democracias-Empe%C3%B1adas_Digital-1.pdf

⁸⁴ *Ibid.*, 10

⁸⁵ *Ibid.*, 12.

⁸⁶ *Ibid.*

Igualmente Fedesarrollo en su estudio sobre el financiamiento de las Campañas políticas, señala que las ventajas que se argumentan a favor de la propuesta de incrementar el valor de los recursos públicos en las campañas electorales se pueden resumir en: “1) dar mayor autonomía a los candidatos frente a los donantes, 2) evitar la contraprestación en contratos o regulación por las donaciones, y 3) evitar el financiamiento con recursos ilegales y el interés de estas organizaciones ilegales en la política”⁸⁷.

Así pues, que para garantizar el efecto deseado por el legislador de que exista una relativa igualdad entre las campañas políticas, al tiempo que la financiación sea preponderantemente pública, se requiere que el sistema de financiación funcione de forma eficiente, para ello es necesario que se fortalezca el mecanismo del anticipo, que los candidatos cuenten con la liquidez necesaria para llevar a cabo el ejercicio político, que realmente al Estado no le cueste más la corrupción que la democracia, para ello se debe evitar en mayor medida que los candidatos deban recurrir a fuentes privadas de financiación.

Conclusiones

El modelo de financiación de campañas políticas, en el ordenamiento jurídico colombiano, ha tenido una notable evolución desde la expedición de la Constitución Política de 1991. Tanto el legislador como el Constituyente derivado se han ocupado de regular la materia. Sin duda la reelección presidencial, aprobada en el año 2004, marcó un hito en la forma en que se concebía en el país la financiación de las campañas electorales y se optó por un modelo de financiación predominantemente público para las campañas presidenciales, regulado mediante la Ley 996 de 2005, norma en la que se consagró la financiación pública directa tanto previa como posterior, mediante el otorgamiento de anticipos y la reposición por voto válido respectivamente, al tiempo que se establecieron mecanismos de financiación pública indirecta. En el año 2009, con la expedición del acto legislativo 01, se elevó a rango constitucional la posibilidad de otorgar anticipos en todas las campañas electorales; no obstante las elecciones territoriales no fueron objeto de regulación, sino hasta la expedición de la Ley 1475 de 2011 en la que se eligió un modelo mixto de financiación.

Para evitar la corrupción, el ingreso de dineros ilícitos a las campañas electorales y para garantizar que todos los candidatos están en un plano de igualdad y equidad en cuanto a recursos económicos se refiere, se debe aumentar el valor que el Estado destina a la financiación de campañas, al tiempo que se debe dotar de eficacia y eficiencia los mecanismos de financiación estatal previa, igualmente se deben reducir los topes de financiación privada e incrementar los controles y sanciones, para ello se requiere fortalecer

⁸⁷ FEDESARROLLO. Economía y Política. Consideraciones sobre el financiamiento de las campañas políticas, N° 68 Edición Marzo 2017. Centro de Investigación Económica y social. Editor: Víctor Saavedra. Disponible en <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/visorPDF.pdf>

institucionalmente al Consejo Nacional Electoral para que pueda cumplir con mayor celeridad su labor.

La financiación estatal de campañas electorales de forma previa, mediante el otorgamiento de anticipos, tiene una mayor incidencia en las elecciones presidenciales, pero aún en las elecciones territoriales es mínima, por no decir que nula, la utilización de este mecanismo de financiación. Ello es así puesto que las barreras de acceso que se imponen para realizar un desembolso de anticipos, para candidatos a gobernaciones y alcaldías, desincentivan el uso de este mecanismo, debido a que únicamente se puede acceder a este beneficio a través del partido político o del grupo significativo de ciudadanos al que pertenece el candidato; por otro lado los candidatos a gobernaciones y alcaldías que no alcancen el porcentaje mínimo de votación requerida deberán devolver el monto total otorgado como anticipo, al tiempo que si el valor reconocido por reposición de votos es inferior al anticipo se deberá realizar la devolución del dinero excedente, mientras que para los candidatos a la presidencia de la República basta con demostrar una adecuada inversión de los dineros otorgados como anticipo para que no deba realizar devoluciones

Es una necesidad que el Estado dote de efectividad los procedimientos para los candidatos que pretenden acceder a financiación previa mediante anticipos, por un lado se debe regular y volver imperativo que los bancos y las aseguradoras establezcan procedimientos rápidos a través de los cuales se puedan constituir las garantías y aperturar cuentas bancarias exclusivas, no ha sido útil dejar a discrecionalidad de dichas entidades la forma en que adelanten estos procesos, debido a que desincentivan la solicitud de anticipos y por lo tanto se estaría exponiendo a las campañas políticas a tener que recurrir a fuentes privadas para financiarse, existiendo un gran riesgo de que a través de estos recursos se capture la contratación pública. Por esta razón incrementar el financiamiento público de las campañas es una labor necesaria; en este sentido entonces se debe dotar de eficiencia y celeridad a los trámites de solicitud de anticipos.

La financiación estatal posterior, mediante el mecanismo de reposición de votos, genera en lo práctico que los candidatos deben buscar el financiamiento de sus campañas electorales con recursos eminentemente privados, lo que crea una inequidad electoral, puesto que aquellas personas con más dinero o con mayor capacidad de gestionar recursos para su campaña son quienes obtienen una ventaja real en el desarrollo de la contienda electoral. Esto es problemático, pues significa que el momento democrático por excelencia —las elecciones— se definen, no por el intercambio programático de ideas y propuestas, sino por el dinero. Así pues que continúa latente el riesgo de que las grandes sumas de dinero en la política otorguen a algunos candidatos una ventaja indebida frente a otros y limiten la competencia. Así mismo, se debe tener en cuenta que al acudir a financiación privada existe un alto riesgo de que los donantes puedan controlar a los políticos que financian, al tiempo que se podría elevar la corrupción en el entendido que los financiadores posteriormente exigirán ser contratistas del Estado, para recuperar los dineros invertidos en las campañas políticas.

El modelo de financiación de las campañas electorales, a nivel territorial, debe ser repensado por el legislador, debido a que en la norma se establece un modelo mixto; sin embargo, la práctica demuestra que la financiación de las elecciones para elegir gobernadores y alcaldes es eminentemente con aportes privados, y ello es así debido a que acceder a financiación estatal previa mediante anticipos es una ardua tarea, y la financiación estatal posterior mediante el mecanismo de reposición de votos se efectúa cuando ya han pasado las elecciones para el respectivo cargo y por lo tanto no ingresan de forma oportuna para financiar realmente la campaña. Así las cosas, el modelo de financiación debe pasar a ser preponderantemente público al igual que las elecciones presidenciales, mejorando así el sistema para que los contendores políticos tengan una igualdad real para disponer de recursos, y que no sea el factor económico quien defina las elecciones, sino que verdaderamente sean los temas programáticos los que persuadan al ciudadano de escoger entre uno u otro candidato. Así pues, el Estado debe financiar en su mayoría los costos de las elecciones bajo estrictos criterios objetivos de asignación de recursos, se debe flexibilizar la forma para acceder a los anticipos y se debe limitar a lo mínimo necesario los aportes que provengan de privados, señalando los montos máximos de los aportes y regulando un régimen sancionatorio drástico para quienes incumplan.

Para realmente buscar un equilibrio en las campañas políticas territoriales, se debe fortalecer la financiación mediante el anticipo, se necesita garantizar que estos dineros se entreguen de forma oportuna a los candidatos para así evitar que deban recurrir a fuentes privadas de financiación; si bien la reposición de votos representa un aporte importante en las campañas electorales este dinero no tiene incidencia alguna en el desarrollo de las campañas, pues la liquidez debe ser encontrada en financiadores privados, así pues que se debe dar paso a un fortalecimiento de los anticipos para evitar posibles focos de corrupción.

Finalmente, debe advertirse que este artículo, más allá de buscar una pretenciosa solución definitiva a los problemas de la financiación Estatal con recursos públicos, lo que pretende es brindar un aporte en la discusión y traer a la agenda política del país la posibilidad que las campañas regionales tengan un modelo de financiación preponderantemente público, que realmente se dote de eficiencia los procesos para obtener anticipos estatales en el momento oportuno para las campañas electorales, que se busque un justo medio entre la financiación mediante reposición de votos que suele ser ineficiente para permitir que el dinero ingrese a tiempo a las campañas mediante anticipos otorgados bajo criterios objetivos y con los controles necesarios, que se fortalezca el Consejo Nacional Electoral institucionalmente tanto para sancionar cómo para atender las solicitudes de financiación previa y posterior, que el Fondo Nacional de Financiación Política cuente con más recursos para fortalecer la Democracia y propender por unas elecciones en mayor nivel de igualdad, que se propenda por disminuir la dependencia de los candidatos regionales con particulares, quienes probablemente buscan lucrarse del dinero estatal a través de la contratación pública minimizando las contribuciones de privados, reduciendo los montos máximos permitidos para los aportes a la financiación y que sean más drásticas las sanciones para quienes infrinjan estas disposiciones.

Bibliografía

CASAS, K. y ZOBATTO, D. *Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*. En Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral. Bogotá, Colombia, 2011.

CEPEDA, F. *Corrupción gubernamental, política y empresarial*. Bogotá: Cuéllar Editores, 2017.

CEPEDA, F. *Financiación de campañas políticas*. Bogotá: Planeta, 1997.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta del congreso: 502 10/08/0010. Obtenido de <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta del Congreso: 636 13/09/0010. Obtenido de <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE). *Cuentas claras en elecciones*. Obtenido de www.cnecuentasclaras.com

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-089/1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1153/2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490/2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Expediente 1455. Acción de inexecutableidad contra la Ley 58 de 1985. Demandante: Carlos Augusto Noriega. Magistrado Ponente: doctor *Jairo E. Duque Pérez*. Aprobada por Acta 59.

DE LA CALLE-LOMBANA, H. *Financiación de partidos y campañas políticas*. Revista de Derecho Público Universidad de los Andes, 1998, 9. Obtenido de https://www.academia.edu/35855907/El_financiamiento_de_las_campa%C3%B1as_electorales_en_Colombia

ESPINOSA, R. *Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia*. Bogotá: Editorial Scripto, 2015.

FEDESARROLLO. Economía y Política. Consideraciones sobre el financiamiento de las campañas políticas, N° 68 Edición Marzo 2017. Centro de Investigación Económica y Social. Editor Víctor Saavedra. Obtenido de <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/visorPDF.pdf>

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. *El financiamiento de la política en Colombia*. Edición 11. Bogotá: KAS, Serie Reforma Política, 2010.

GUTIÉRREZ P, ZOVATTO D. *Balance regional: financiamiento político en América Latina 2004-2010*. En: P. GUTIÉRREZ, Y D. ZOVATTO (eds.). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA/OAS/UNAM, 2011.

INSTITUTO PARA LA DEMOCRACIA Y ASISTENCIA ELECTORAL IDEA. *Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales: Manual sobre financiamiento político*. Estocolmo Suecia, Imprenta Juventud S.A., 2015. Obtenido de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>

LEYVA, O. MONTALVO, D. TAMEZ, G. GANGA, F. *Financiamiento público y supervivencia de partidos políticos minoritarios en México*. *Análisis Político*, 30(91), 2017.

LONDOÑO, J. *Estudios sobre financiamiento político en Colombia*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Altos Estudios y Asuntos Democracia & Centro de análisis y asuntos Público, 2018.

MATALLANA, E. *Financiación de los partidos políticos*. *Revista Derecho del Estado*, 2002.

MAYORGA GARCÍA F. *Ley 130 de 1994*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil, 1996.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (MOE). *Democracias Empeñadas*. De financiadores privados a contratistas públicos. Colección 2018. Bogotá D.C. Colombia. Noviembre de 2018. Obtenido de https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/11/Democracias-Empe%C3%B1adas_Digital-1.pdf

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (MOE). *Entre reglas e incertidumbres. Financiación de las campañas políticas y la rendición de cuentas en Colombia*. Bogotá: MOE, 2016.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (MOE). *Financiación de campañas en Colombia Elecciones de autoridades locales*. Obtenido de <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/03/3.-Financiación-de-Campañas-Locales-2019.pdf>

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (MOE). *Propuestas Reformas Políticas y electoral*. Bogotá D.C. Colombia: Torre Blanca Agencia Gráfica S.A.S., Noviembre de 2017. Obtenido de <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf>

RESTREPO, N. *Financiamiento de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales en Colombia*. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. 2011. Obtenido de https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf

SÁNCHEZ-TORRES, C. *Derecho Electoral en Colombia*. Estudios Socio-Jurídicos, 2(2), 2010. Obtenido de <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos>

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Dinero, Elecciones y Transparencia propuestas de reformas al financiamiento de las Campañas Políticas y para la implementación de los acuerdos de paz*. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/sistema-politico/Propuesta-financiacion-campanias-1.pdf>

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Financiación de Campañas Políticas*, 2018. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2019/03/05/financiacion-de-campanas-politicas-2018/>