

FINANCIACIÓN POLÍTICA Y ELECTORAL

OSCAR YEZID IBAÑEZ PARRA

**UNIVERSIDAD DE LA SABANA
FACULTAD DE DERECHO
CHIA (PUENTE DEL COMÚN)
2000**

FINANCIACIÓN POLÍTICA Y ELECTORAL

OSCAR YEZID IBAÑEZ PARRA

Monografía para optar al título de

Abogado

Director

CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES

Doctor en Derecho

UNIVERSIDAD DE LA SABANA

FACULTAD DE DERECHO

CHIA (PUENTE DEL COMÚN)

2000

Santafé de Bogotá, D.C. , abril 28 de 2000

Doctor
HERNAN OLANO
Secretario Académico
Facultad de Derecho
Universidad de la Sabana
Chía (Puente del Común)

Respetado Doctor:

De la manera más atenta, por medio de la presente, me permito emitir el concepto respectivo, acerca de la monografía presentada por el señor **OSCAR YEZID IBÁÑEZ PARRA**, titulada "Financiación Política y electoral".

Al respecto me permito manifestar que: desde el punto de vista temático, así como desde el punto de vista del derecho electoral, dicha monografía cumple con todos los requisitos necesarios para optar el título de Abogado.

Merece especial reconocimiento la labor desempeñada por el señor Ibáñez, quien demostró gran interés y especial inquietud respecto del tema abordado.

Sea la instancia, para señalar que, en mi concepto este trabajo de grado sea reconocido por su alto grado de análisis y aporte a la ciencia del derecho electoral, hecho que destaca su importancia, en especial por ser un tema de poco análisis jurisprudencial.

Atentamente,

CARLOS ARIEL SANCHEZ TORRES
Profesor Investigador Master

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - 1653
FUNDADO EN EL AÑO 1653 - PERSONERÍA JURÍDICA RES. 58 DE SEPTIEMBRE 16 DE 1895
CONMUTADOR (57-1) 2970200 - TELEFAX (57-1) 2818583 - CALLE 14 6-25 SANTA FE DE
BOGOTÁ - COLOMBIA
www. Urosario. Edu.co

A mi Dios Padre Todopoderoso,
A mi Señor Jesucristo, y al
Espíritu Santo.

AGRADECIMIENTOS

Debo expresar mis más sinceros agradecimientos a:

Mis padres, mis abuelos, mis hermanos y a mis tíos por estar presentes en los momentos más importantes y más difíciles durante el ejercicio de mi carrera.

Al doctor Eduardo Devis Morales, pues su consejo y estímulo siempre me acompañarán.

Debo destacar, de forma especial, la ayuda y las orientaciones que desde mis últimos semestres de carrera y hasta el día de hoy, he recibido del doctor Carlos Ariel Sánchez Torres, quien además muy gentilmente me dirigió este escrito con gran paciencia y sentido del derecho.

TABLA DE CONTENIDO

<u>INTRODUCCIÓN</u>	9
<hr/>	
<u>1. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL DE PARTIDOS, MOVIMIENTOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES</u>	12
1.1 LAS REFORMAS POLÍTICAS COMO FORMA INSTITUCIONAL DE CAMBIO.	14
1.2. EL FRENTE NACIONAL	18
1.2.1. PERDIDA DE LEGITIMACIÓN POPULAR DEL FRENTE NACIONAL	20
1.3. INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN NUEVO SISTEMA ELECTORAL MÁS DEMOCRÁTICO	22
<hr/>	
<u>2. DERECHO ELECTORAL</u>	28
2.1. IMPORTANCIA	28
2.2. DEFINICIÓN	28
2.2.1. CONCEPTO RESTRINGIDO	29
2.2.2. CONCEPTO AMPLIO	30
2.3. AUTONOMÍA DEL DERECHO ELECTORAL	31
2.4. MICROUNIVERSO DEL DERECHO ELECTORAL	32
<hr/>	
<u>3. EL DERECHO ELECTORAL EN COLOMBIA.</u>	35
3.1. ORDEN CONSTITUCIONAL	35
REGLAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS, MOVIMIENTOS Y OTRAS ORGANIZACIONES CIVILES:	37
AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES. CONTROL DE LOS ACTOS ELECTORALES EN LA CONSTITUCIÓN:	38
3.2. SISTEMA ELECTORAL EN COLOMBIA	41
3.2.1. CONCEPTO	41
3.2.2. EFECTO DIRECTO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES	41
3.2.3. EL CASO COLOMBIANO	42
<hr/>	
<u>4. PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA</u>	46
4.1. DEFINICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS	48
4.2. FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD POLÍTICA	49
4.3. FORMAS DE LOGRAR EJERCER EL PODER	50

4.4. PARTIDOS POLÍTICOS EN COLOMBIA	51
4.4.1. OTORGAMIENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA	57
4.4.2. PÉRDIDA DE LA PERSONERÍA JURÍDICA	58
4.4.3. DERECHOS DERIVADOS DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA	59
4.5. COSTOS DEL PROCESO DEMOCRÁTIZADOR DE LOS PARTIDOS	59

5. CAMPAÑAS POLÍTICAS Y ELECCIONES **61**

5.1. BREVE RESEÑA HISTÓRICA	61
5.2. CAMPAÑAS ELECTORALES	64
5.3. PAPEL DE LOS PARTIDOS EN LAS CAMPAÑAS	66
5.4. PAPEL DEL CANDIDATO	66
5.5. CAMPAÑAS ELECTORALES, COSTOS Y ADMINISTRACIÓN	68

6. FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS **72**

6.1. ASPECTOS GENERALES	72
6.2. MODELOS DE FINANCIACIÓN ELECTORAL	75
6.2.1. FINANCIACIÓN EXCLUSIVAMENTE PRIVADA	75
6.2.2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS Y FINANCIAMIENTO PÚBLICO	78
6.2.3. FORMAS MIXTAS:	80
6.3. NECESIDAD DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN LAS DEMOCRACIAS MODERNAS	81
6.4. VARIANTES Y EFECTOS DE LOS DISTINTOS MODELOS DE LA FINANCIACIÓN POLÍTICA DENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO	83
6.4.1. DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL	83
6.4.2. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	84
6.4.3. FINANCIACIÓN BAJO EL ENFOQUE DEMOCRATIZADOR DE LAS LEYES	84
6.4.4. EL FINANCIAMIENTO COMO FORMA DE EVITAR LA CONCENTRACIÓN DE PARTIDOS	85
6.5. PROBLEMAS CRUCIALES DE LA FINANCIACIÓN POLÍTICA EN LAS DEMOCRACIAS MODERNAS	87
6.5.1. CORRUPCIÓN POLÍTICA	89
6.5.1.2. INFLUENCIA DE LOS DINEROS PRIVADOS EN LA CORRUPCIÓN POLÍTICA	91
6.5.1.5. LA ELECCIÓN, LA FINANCIACIÓN POLÍTICA Y LA CORRUPCIÓN:	99
6.5.2. LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS Y LOS ALTOS COSTOS PUBLICITARIOS	101
6.5.2.1. CAMPAÑAS POLÍTICAS Y CAMPAÑAS PUBLICITARIAS	102
6.5.2.2. DESIGUALDAD POLÍTICA	114

7. LA FINANCIACIÓN POLÍTICA Y EL ESTATUTO BÁSICO DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS EN COLOMBIA **122**

7.1. ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL	122
7.1.1. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	124
7.1.1.1. AUTONOMÍA MAS NO INDEPENDENCIA DEL CNE	127
7.2. FINANCIACIÓN ESTATAL A LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS.	130
7.2.1. FINANCIACIÓN PERMANENTE DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO.	131

7.2.2. COMPORTAMIENTO DE LOS GASTOS	134
7.2.3. COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS	135
7.3. FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES	136
7.4. DONACIONES Y CONTRIBUCIONES	138
7.4.1. RENDICIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS	139
7.4.2. INCUMPLIMIENTO EN LA PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS	141
7.5. ESQUEMA DE FINANCIACIÓN	145
7.5.2.1. FINANCIACIÓN PERMANENTE	147
7.3.1. ESPACIOS GRATUITOS EN RADIO Y TELEVISIÓN PÚBLICA	157
8. CONCLUSIÓN	161
8.1. FINANCIACIÓN ESTATAL PROPORCIONAL	161
8.2. FINANCIACIÓN MIXTA	161
8.3. LA PROPAGANDA POLÍTICA A CARGO DEL ESTADO	163
8.4. OTROS INSTRUMENTOS DE ABARATAMIENTO DE LA POLÍTICA	163
8.5. LOS MECANISMOS DE CONTROL	164
8.6. EL FORTALECIMIENTO DEL FONDO NACIONAL DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES.	165
8.7. PÉRDIDA DE LA CREDENCIAL.	165
8.8. PENALIZACIÓN PARA LA FINANCIACIÓN ÍCITA.	166
8.9. PUBLICIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS.	166
BIBLIOGRAFÍA	167

INTRODUCCIÓN

En el devenir de las democracias, se ha demostrado que éstas pierden su esencia, sin partidos políticos. Son ellos las instituciones más importantes dentro del sistema político. Colombia no ha escapado a este desenlace, y son los partidos políticos quienes, por fortuna, han consolidado nuestro proceso democrático, y, aún ellos, son quienes por desgracia han abusado de la democracia y los privilegios del poder.

En el transcurrir de nuestra historia política y normativa, década tras década, hemos visto la influencia que han tenido los cambios institucionales en nuestro sistema político, y por ende, en nuestras costumbres políticas. Muestra de ello, el nocivo bipartidismo que se sucedió a partir del Frente Nacional.

Así, algunas veces con avances significativos, y en otras ocasiones por la misma inercia de las situaciones coyunturales, es hoy por hoy, nuestro sistema político, uno de los más completos de Latinoamérica.

Partidos políticos, democracia y elecciones son una unión indisoluble, en una democracia moderna, pues cada uno de estos estadios políticos se sirven mancomunadamente de ellos mismos para el logro de sus fines. La legitimidad de la democracia pende de la conformación de una voluntad política. La voluntad política se construye a través de los

partidos políticos. Y, las elecciones son el reflejo de la voluntad política y de la representación que agrupa cada partido.

Pero dentro de la economía de mercado que ha globalizado el mundo, hoy día la democracia tiene un costo económico muy alto, y ya no solamente político. Así, los partidos políticos dentro de sus funciones sociales y representativas, no pueden desarrollar su labor sin un fuerte y sólido respaldo económico, esto es, sin financiación.

Esta financiación, dependiendo del grado de institucionalización de los partidos en cada nación, puede en si misma tener muchas variables: puede ser exclusivamente privada – caso en el cual el Estado no deberá tener injerencia en su evolución-, netamente pública – debido a sus funciones sociales y a su grado de institucionalización-, o mixta. A su turno, esta puede ser, sobre las campañas electorales: anterior o posterior a cada debate electoral. Por último, también se puede concebir como proyección a los gastos esperados, o de forma proporcional al apoyo ciudadano traducido en las urnas.

Independientemente del sistema escogido, los costos que hoy se destinan para la financiación de partidos o de campañas electorales, es sumamente alto, factor por el cual, la financiación política se ha convertido en un foco de corrupción.

Tan es así, que para nadie es un secreto que, quien ostenta el poder económico alcanza el poder político, bien sea por su misma elección, o por el patrocinio de sus candidatos, mismos que una vez en el poder, no se alejan de la corrupción, sino que utilizan sus escaños, para revalidar al costo que sea su elección para el período siguiente, y para

devolver el favor de quien lo ha patrocinado. Estos “*colaboradores*”, en el mejor de los casos, son grandes grupos económicos, pues ellos pueden ser de origen aún más nefasto.

Así las cosas, al sumergirse en el tema de la financiación de política, y de este modo poder vislumbrar todo el panorama sobre el cual campean sus efectos, se obtiene la gran importancia que para el sistema político, para el sistema económico y financiero, para el tema social, y obvio, para la democracia, detenta este aspecto del sistema electoral.

1. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL DE PARTIDOS, MOVIMIENTOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES

Tal como no lo hace ver el Profesor e Historiador Fernando Mayorga García en su libro escrito acerca de la Ley 130 de 1994 "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, se dictan normas sobre su financiación y de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones"¹, los intentos de institucionalizar la vida y funcionamiento de los partidos en Colombia, data de cincuenta años atrás.

A finales de 1944, la Comisión Novena de la Cámara de Representantes, a la cual estaba adscrito el estudio de los proyectos relativos a Reformas Constitucionales, presentó un Proyecto de Acto Legislativo "por medio del cual se concede personería jurídica a las directivas de los partidos políticos", el cual constaba de un único artículo, el cual en su tenor literal se lee: *"Las directivas de los partidos políticos colombianos pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas"*.

Como exposición de motivos los ponentes señalaron:

"Creemos que el presente proyecto de acto legislativo constituye un anhelo unánime de nuestros partidos políticos, que tiende a resolver una obvia

¹ MAYORGA GARCÍA, Fernando. Ley 130 de 1994, "Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y de las campañas electorales y se dictan otras

*necesidad pública. Las directivas nacionales, departamentales y municipales de nuestros partidos no pueden hoy adquirir bienes sino en la persona de sus miembros, lo que les crea dificultades para su propia organización y funcionamiento. El artículo 44 de la Constitución autoriza a las asociaciones y fundaciones para obtener su reconocimiento como personas jurídicas, y no creemos que se presente inconveniente alguno para extender esta facultad a las directivas de nuestras colectividades de orden público."*²

Este proyecto después de un primer debate fue archivado.

Desde esta época y hasta el año de 1985, fueron varios los intentos de proyectos legislativos por medio de los cuales se pretendió ascender a precepto legal el tema de los partidos políticos.

Con posterioridad al Frente Nacional, en 1959, 1962, 1974 con sendos proyectos de ley presentados por los ministros de Gobierno y Justicia de la administración de entonces Cornelio Reyes y Alberto Santofimio, 1977, 1978, 1981, 1982 y finalmente en 1983 por los ministros Rodrigo Escobar Navia, Flor Angela Gómez de Arango y Bernardo Ramírez, se intentó dar vida jurídica a los partidos políticos.

Estos antecedentes nos revelan, como en el devenir de la historia legislativa colombiana, elecciones y democracia han sido vistas como formas institucionales de cambio, pues no

disposiciones". "La iniciativa del Gobierno, su trámite en el Congreso y la revisión de la Corte Constitucional". Sección de Publicaciones Registraduría Nacional del Estado Civil, Bogotá. 1997.

² Cf., MAYORGA GARCÍA, Fernando. Ibid., pág. 9.

es resultado del azar, que en medio de cada crisis política o de gobernabilidad, sean normas de tipo electoral la primera medida que aflore en la palestra de las posibles soluciones.

1.1 LAS REFORMAS POLÍTICAS COMO FORMA INSTITUCIONAL DE CAMBIO.

Si bien es cierto que elecciones y democracia no son sinónimos, no puede pensarse en democracia sin elecciones y por ello a pesar de los distintos gobiernos que en los últimos 50 años han regido el país se puede afirmar sin dudas y dentro de nuestra tradición latinoamericana que la democracia es la forma institucional de cambio político³. En este sentido hemos avanzado en 50 años hacia un régimen político cada vez más democrático, esto es, un entramado institucional que no solo asegure las condiciones de funcionamiento del orden jurídico, sino que será democrático, en la medida en que implique negociación y competición pacíficas en la relación de fuerzas. Régimen Político no es sistema político, expresión que involucra un concepto institucional en cuanto el régimen puede cambiar sin que cambien las instituciones en la medida en que se introduzcan factores o de imposición o de consenso según el caso en la relación de fuerzas.⁴ Esta distinción ha permitido entre nosotros que se critique el “régimen” como entramado de complicidades que con la apariencia de un sistema político democrático puede asfixiar la legitimidad del mismo⁵. Se ha señalado que desde mediados del siglo XX el país ha vivido una crisis política aún sin solución. Para las elecciones presidenciales de 1946, por la división del liberalismo y la ausencia de una segunda vuelta se produjo el

³ RAMOS JIMENEZ, Alfredo “ La democracia como forma institucional del cambio político en América latina en JUSTICIA ELECTORAL VOLUMEN 5 No. 7 MEXICO 1996

⁴ SANCHEZ TORRES, Carlos Ariel. En "50 años de derecho electoral en Colombia". Facultad de Derecho, Universidad Nacional. Bogotá. 2000

relevo de partidos en un sistema electoral que asignaba la victoria al candidato que obtenía la mayoría simple frente a sus contendientes, siendo en todo caso minoría, incluso parlamentaría.

Este fue el inicio de la más larga crisis política de la historia nacional y de dos generaciones después no hemos podido recuperar para el sistema político y para los gobiernos un régimen político lo suficientemente democrático que asegure la paz y la democracia entre los colombianos.⁶

Los hechos políticos se fueron sucediendo uno a uno; el 9 de Abril de 1948 fue asesinado el caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán. El 9 de Noviembre de 1949 fue cerrado por decreto presidencial legislativo No. 03520 del Presidente OSPINA PÉREZ el Congreso de la República. El día 27 del mismo mes fue electo presidente el Dr. Laureano Gómez en ausencia de candidato liberal Dr. Dario Echandía, quien por falta absoluta de garantías retiró su candidatura.

Normas electorales fueron protagonistas en tan aciagos días, porque precisamente se discutía en el Congreso la modificación de la ley 89 de 1948, en lo relativo a la fecha de la elección presidencial de 1950 centrándose la discusión para su modificación, en que si dicha ley era código o no a efecto de la mayoría requerida. El liberalismo que en 1948 había alcanzado su mayoría del 60% en las elecciones del congreso sacó adelante esta modificación electoral que adelantaba las elecciones presidenciales de Junio de 1950 a Noviembre de 1949. El presidente Ospina cerró el congreso. Pocos días el Registrador Nacional Dr. Eduardo Caballero Calderón, entregó un informe al presidente en el que se

⁵ GOMEZ HURTADO, Alvaro 1994. Ibid.

expresaba que en 120 municipios del país, los liberales no habían podido registrarse para votar en las elecciones presidenciales de Noviembre. El 13 de Noviembre de 1949 el Dr. Caballero Calderón renunciaba al cargo de Registrador Nacional del Estado Civil.

La ley 89 de 1948 que regulaba la organización electoral como autónoma del ejecutivo y como organización bicéfala teniendo como cabezas, la Corte Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil saltaba en mil pedazos en medio de la crisis del régimen político que había perdido su legitimidad aunque el gobierno fuera aparentemente democrático.⁷

Si bien es cierto que entre 1950 y 1957 veleidades ideológicas de corte nazi-fascista pretendieron consolidarse a través de la Asamblea Nacional Constituyente, fue en el año de 1953 y ya entonces bajo la influencia del gobierno del General Rojas Pinilla que dicha constituyente produjo frutos. Podemos entonces en dichas reformas, desde el punto de vista electoral destacar: 1) el Acto Legislativo No. 3 por medio del cual se le reconoció la plenitud de los derechos políticos a la mujer; 2) La prohibición la actividad política del comunismo internacional por el Acto Legislativo No. 6.

Mientras en octubre de 1956 a través de la Asamblea Nacional Constituyente el gobierno del General Rojas Pinilla pretendía extender su mandato hasta 1962, los expresidentes Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez habían acordado desde el verano de 1956 en Benidorm lo que posteriormente sería la estructura constitucional del Frente Nacional.

⁶ SANCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Op. cit. Pág. 2

⁷ OCAMPO MADRID, Sergio ELROJO-AZUL DEL FRETE NACIONAL EN CIEN AÑOS DE COLOMBIANIDAD Editorial EL ESPECTADOR Bogotá 1999.

El 10 de mayo de 1957, asumió el gobierno una Junta Militar de transición hacia la democratización del régimen político.

Desde el punto de vista del derecho electoral debe destacarse cómo la comisión Paritaria de Reajuste Institucional, formado por liberales y conservadores elaboró en Agosto de dicho año un proyecto de Decreto sobre Plebiscito para la Reforma Constitucional⁸ que fue promulgado como tal con el No 0247 del 4 de octubre por el cual el gobierno de la Junta Militar convocó al constituyente primario, hombres y mujeres para que el primero de diciembre expresara su aprobación o rechazo al texto de reforma constitucional elaborada por la Comisión Paritaria.

Por primera vez en nuestra historia electoral era convocado el pueblo, incluyendo las mujeres directamente al ejercicio del poder constituyente, y durante más de 30 años se quiso que fuera también la última vez que el pueblo ejerciera su poder directamente.

El texto sometido al pueblo fue aprobado por 4.169.294 votos, y podemos destacar los siguientes puntos de mayor significación para el derecho electoral:

1. Las mujeres tendrán los mismos derechos políticos de los varones.
2. En las elecciones populares que efectúen para elegir corporaciones públicas hasta el año 1968, inclusive, los puestos correspondientes a cada Circunscripción Electoral se adjudicarán por mitad a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal. Si hubiere dos o más listas de un mismo partido, y los puestos que a éste

⁸ Anales de la Comisión Paritaria y de Reajuste Institucional No. 12 de 1957.

correspondieren, fuesen más de dos, se aplicará para adjudicarlos el sistema del cociente electoral, pero teniendo en cuenta únicamente los votos emitidos por las listas de tal partido. En las elecciones que hagan durante el período a que se refiere este artículo, en todas las Circunscripciones Electorales se elegirá un número par de miembros de las corporaciones públicas. Para obtener ese resultado, se observarán las normas constitucionales que fijan el número de miembros de tales entidades, pero aumentando un puesto cuando quiera que él sea impar. Ningún Departamento con más de un millón de habitantes podrá tener menos de seis Senadores ni menos de doce Representantes.

3. En las corporaciones públicas a que se refieren al artículo anterior, la mayoría para todos los efectos legales, será de los tercios de los votos; pero el Congreso por medio de ley votada por las dos terceras partes de los miembros de una y otra de la Cámara, podrá señalar, para periodos no mayores de dos años, las materias respecto de las cuales bastará la aprobación de la simple mayoría absoluta.

1.2. EL FRENTE NACIONAL

Durante las sesiones ordinarias del Congreso elegido por sufragio popular en 1958, se inició el trámite de lo que sería el Acto Legislativo No. 1 de 1959 cuyo texto es:

“ En los tres períodos constitucionales comprendidos entre el siete de agosto de mil novecientos sesenta y dos y el siete de agosto de mil novecientos setenta y cuatro, el cargo de presidente de la república será desempeñado, alternativamente, por ciudadanos que pertenezcan a los partidos

tradicionales, el conservador y el liberal; De tal manera que él presidente que se elija para uno cualquiera de dichos períodos, pertenezca al partido distinto al de su inmediato antecesor. Por consiguiente, para iniciar la alteración a que se refiere este artículo, el cargo de Presidente de la República en el período constitucional comprendido entre el siete de agosto de mil novecientos sesenta y dos y el siete de agosto de mil novecientos sesenta y cuatro, será desempeñado por un ciudadano que pertenezca al partido conservador.”

Ya en 1968 por Acto Legislativo N° 1 del mismo año, se había prolongado la paridad en la rama ejecutiva hasta el 7 de Agosto de 1978.

El sistema político del frente nacional se caracterizo por:

- a) Alternación entre liberales y conservadores en la presidencia de la república
- b) Paridad de los dos partidos tradicionales en todas las corporaciones de elección popular (congreso, asambleas departamentales y consejos municipales);
- c) Control político permanente del congreso sobre el ejecutivo durante el Estado de Sitio;
- d) Paridad de los dos partidos en el gobierno y en la administración pública;

- e) Paridad de los dos partidos en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de Estado, complementada con el procedimiento de cooptación en las dos corporaciones;
- f) Régimen especial de votación en las corporaciones públicas, consistente en que las decisiones en ellas sólo podrían tomarse mediante mayorías de las dos terceras partes, para evitar el predominio de un partido con los deslizamientos sorpresivos de pequeñas fracciones del otro.⁹

Vale la pena señalar lo que en sus orígenes se dijo del Frente Nacional:

“El frente Nacional no es una forma ni un conjunto de normas. El frente Nacional no es la alternación; no es la alternación y la paridad; no es la alternación, la paridad y las dos terceras partes. No es, tampoco, un simple problema de fechas. Es mucho más que todo eso: es un sistema de garantías”¹⁰

1.2.1. PÉRDIDA DE LEGITIMACIÓN POPULAR DEL FRENTE NACIONAL

No cabe duda que a medida que fueron transcurriendo los 16 años del frente nacional, fue perdiendo el régimen político su carril democrático y los gobiernos perdiendo legitimidad.

⁹ SANCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Op.cit. pág. 4

¹⁰ GOMEZ HURTADO, Alvaro, citado por Latorre Rueda Mario en Hechos y Crítica Política, pp. 50

De los dos y medio millones de votos de Lleras Camargo en 1958 que representaron casi el 80% de la población se pasó a un 1'625.000 por Misael Pastrana en 1970, lo cual representaba en aquel entonces, escasamente el 40% de la población.

Desde el punto de vista del régimen político y por carencia de la posibilidad real de oposición, el frente nacional terminó siendo un régimen hegemónico¹¹

Como tal, suprimió la oposición para que el gobierno exclusivo de liberales y conservadores excluyera cualquier otro partido o movimiento contrario a sus ideas políticas. Sin embargo no puede pensarse que no hubo opiniones jurídicamente fundadas, que querían un Frente Nacional no hegemónico en el sistema electoral. Podemos sintetizar la del entonces Consejero de Estado Dr. Mario Latorre Rueda en un salvamento de voto, hecho con motivo de una consulta absuelta sobre la participación de la oposición en el gobierno. En 1972,¹² señalaba que el espíritu del Frente Nacional por voluntad misma del constituyente, no podía caracterizarse como de un régimen político hegemónico, sino que para esa época debía entenderse, como la posibilidad de que personas afiliadas a partidos distintos del conservador y liberal pudieran ocupar cargos en la rama ejecutiva del poder público, siempre que no se requiere la paridad. Buen ejemplo de ello, en los diversos ministerios.¹³

Esta opinión de importante conveniencia política y que hubiera caracterizado el Frente Nacional como un gobierno de coalición de partidos no fue posición aislada. El resultado de la exclusión del gobierno de otros partidos y movimientos distintos del liberal y

¹¹ PINZON DE LEWIN, Patricia. LA OPOSICION POLITICA EN COLOMBIA EN DEMOCRACIA FORMAL Y REAL. AUTORES VARIOS, BOGOTA 1994.

¹² Hechos y Critica política, Bogotá 1986

¹³ LATORRE RUEDA, Mario. Op. Cit pp. 60

conservador, fue un debilitamiento de la legitimidad democrática que hacía necesaria una reforma política y por ende una reforma electoral con el ánimo de crear un clima favorable para la oposición y superar así la hegemonía bipartidista del frente nacional.

1.3. INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN NUEVO SISTEMA ELECTORAL MÁS DEMOCRÁTICO

Una vez visto lo impopular e ilegítimo que había resultado el Frente Nacional para la democracia nacional y ante la imperiosa necesidad de ampliar normativamente el espectro para la participación de diversas fuerzas políticas, durante el gobierno de Belisario Betancur se presentó lo que sería el primer Estatuto Básico de los partidos en el derecho colombiano.

El proyecto que constaba de 38 artículos fue presentado a consideración del Senado de la República. El texto aprobado que se convirtió en la ley 58 del 18 de julio de 1985, constaba de un total de 27 artículos divididos en cuatro capítulos. El primero referido a los “ Estatutos y Registros,” el segundo “Financiación parcial de Campaña” el tercero “Publicidad política electoral” y el último capítulo de “ Disposiciones varias”.

Durante el trámite aprobatorio de dicha Ley, se requirió del acuerdo político de las tres fuerzas políticas de mayor representación en el Congreso. En un comunicado enviado por los Presidentes de la Dirección Nacional Liberal, el Directorio Nacional Conservador el Directorio Nacional del Nuevo Liberalismo, decidieron:

"apoyar el proyecto de ley dentro del propósito de asegurar igualdad de oportunidades entre los distintos sectores políticos, defender la libertad política de los colombianos, institucionalizar los partidos, buscar la mayor transparencia sobre el origen y el destino de los recursos utilizados en las campañas electorales".¹⁴

Para el politólogo Eduardo Pizarro L. además de la penetración creciente del narcotráfico en la vida partidista, es importante subrayar que la necesidad de un reconocimiento legal de los partidos se dio en el marco de la política de paz e incorporación del movimiento insurgente a la vida democrática.¹⁵

Al terminar la Administración Betancur, estaba en el orden del día la apertura del sistema a la oposición. Se consideraba conveniente derogar el artículo 120 de la Constitución de 1886 que en la redacción del Acto Legislativo de 1968 parecía obligar a compartir el gobierno con el segundo partido o movimiento en votación, desnaturalizando la vocación primaria del segundo partido o movimiento político en votación, como lo es la oposición.

Las normas de la ley 58 de 1985 empezaron a tener vigencia y la Corte Electoral que posteriormente fue el Consejo Nacional Electoral procedió a conceder personería jurídica a los partidos Liberal Colombiano, Conservador Colombiano, al Nuevo Liberalismo, al Movimiento Nacional Conservador, al Partido Comunista, al Frente Democrático, a la Unión Patriótica, a la Alianza Nacional Popular entre otros.

¹⁴ MINISTERIO DE GOBIERNO. Marco institucional para partidos políticos modernos. Ley 58 de 1985, Publicaciones y Audiovisuales, Bogotá. 1986.

El gobierno de Virgilio Barco en 1986 consolidó el desmonte del Frente Nacional facilitado además por las mayorías parlamentarias que obtuvo. El gobierno propuso la necesaria reforma constitucional con el fin de asegurar la consolidación del esquema gobierno-oposición y el partido conservador por ese entonces declarado en la “oposición reflexiva” alegó que no existían garantías para ejercer la oposición, solicitando un estatuto de oposición.

A mediados de la Administración Barco, se hizo notoria la necesidad de una reforma política orientada a la legitimidad democrática y que fuera capaz de superar la dificultad que se había generado ante el fracaso de los dos proyectos de reforma constitucional en 1977 y 1982, consistente en que por vicios constitucionales de forma o de fondo la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de sus funciones de juez constitucional, declaraba inexecutable tales intentos parciales de reformas a la administración de justicia, al congreso o al ordenamiento territorial. Se vislumbró entonces la posibilidad de superar tan poderoso escollo político a través del llamado al constituyente primario. Un efímero grupo de estudiantes “Todavía Podemos Salvar a Colombia” impulsó la idea de incluir una séptima papeleta en las elecciones para corporaciones públicas que se realizarían el 11 de Marzo de 1990 el pueblo sería consultado sobre la convocatoria de una asamblea nacional pluralista que se encargaría de modernizar al estado.

La acogida que en algunos sectores tuvo la propuesta de la séptima papeleta y el hecho político en que se había convertido, llevaron al presidente Barco a expedir el decreto legislativo 927 de 1990 que autorizó la Registraduría Nacional del Estado Civil para

¹⁵ PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. La financiación política en Colombia. Santa Fe de Bogotá: Revista de Derecho Público N° 9. Universidad de los Andes. 1998. p. 27.

contabilizar los votos a favor de convocar una Asamblea Constitucional para reformar la constitución política.

Declarado exequible dicho decreto y por segunda vez en la historia política de la nación, el pueblo el 27 de mayo 1990 manifestó su voluntad de reformar la constitución y las instituciones para hacerlas más democráticas y ajustarlas a las nuevas realidades económicas.

La nueva carta promulgada el siete de julio de 1991 introdujo una serie de reformas básicas a la normativa electoral Colombiana, las cuales podemos sintetizar de la siguiente manera:

1. Se separaron las elecciones locales de las nacionales (art. 262)
2. El senado se elegirá por circunscripción nacional (art. 171.)
3. Se crea una circunscripción nacional étnica mediante la asignación de dos curules para las comunidades indígenas en el senado de la republicana (art. 171).
4. Así mismo se crearon hasta cinco curules para ubicar a las minorías étnicas y a los colombianos en el exterior conforme la ley (art. 171).
5. Se estableció la segunda vuelta electoral para las elecciones presidenciales (artículo 190).
6. Se instituyó la figura de vicepresidente (artículo 202)
7. Se estableció la elección popular de gobernadores y alcaldes (arts. 262, 303 y 314).
8. Para gobernadores y alcaldes se estableció la revocatoria del mandato y el voto programático (artículo 103 y 154).

9. Se hizo constitucional el uso de la tarjeta electoral suprimiendo la papeleta preimpresas por los candidatos (artículo 258).
10. Se estableció la financiación parcial del Estado a las campañas políticas y a los partidos (artículo 109).
11. Se autorizó al Consejo Nacional Electoral a asignar topes máximos a los costos de las campañas (art. 265, 6).
12. Se autorizó también al Consejo Electoral a reglamentar las encuestas de opinión y asegurar la imparcialidad a los medios de comunicación con regulaciones a su acceso (art. 20 y 265).
13. Se consolidó el poder electoral con el establecimiento constitucional del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil (artículo 120, 164 y 265).
14. En cuanto al registro electoral no se hicieron modificaciones pero se dispuso que en las votaciones locales solo puede participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio (artículo 316).
15. Se dispuso que se regulara legalmente un estatuto para el ejercicio de la oposición para facilitar al acceso a la información, a los medios de comunicación y el derecho de réplica (arts. 112 y 152, c).
16. Se consagra la soberanía popular y la participación directa de los ciudadanos en el ejercicio del poder político a través del voto, del plebiscito, del referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (artículos 3 y 103.)

Tan amplia gama de normas electorales han sido desarrolladas por:

- Ley estatutaria 130 de 1994 o estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, normas de financiación de los mismos y de las campañas electorales.
- Ley estatutaria 131 de 1994 por la cual se reglamenta el voto programático y regula lo relativo a la revocatoria del mandato.
- Ley estatutaria 134 de 1994 sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana, y
- Ley estatutaria 163 de 1994 que modifica algunas disposiciones de la ley 130

Como se observa hoy por hoy el derecho electoral en Colombia recoge normas de distintas épocas e incluso dictadas bajo distintos marcos constitucionales, toda vez que apartes de la Ley 58 de 1985 aún se encuentran vigentes.

Procedemos a continuación a desarrollar los aspectos más destacados dentro del enunciado normativo electoral.

2. DERECHO ELECTORAL

2.1. IMPORTANCIA

La financiación de partidos y campañas políticas se encuentra inserta dentro del contexto del derecho electoral. Por ello es importante que antes de realizar un estudio pormenorizado del sistema de financiación política en Colombia, estudiemos brevemente las connotaciones más relevantes del derecho electoral.

2.2. DEFINICIÓN

En general, el derecho electoral es conocido como el sinónimo de legislación electoral. Esta concepción, se obtiene de pensar que el derecho electoral se encuentra positivizado mediante leyes y reglamentos electorales relacionados con la organización, administración y desarrollo de cada proceso electoral que se encuentra previsto de acuerdo al sistema electoral de cada país.

Sin embargo esta definición no es suficiente. Y no lo es, por cuanto el derecho electoral es una rama de la ciencia jurídica que se sirve, no solo de los conceptos del derecho positivo, sino de igual forma, de principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos, así como de experiencias que permiten vincular al estudio de la

materia con reflexiones sobre la representación de los partidos, la democracia, el Congreso, la institución presidencial, etc.¹⁶

Existen además, dos conceptos acerca de lo que es el derecho electoral: un concepto restringido y uno amplio.

2.2.1. CONCEPTO RESTRINGIDO

Se refiere a la identificación que se tiene entre derecho electoral y el derecho subjetivo de elegir y ser elegido, esto es, el derecho al sufragio (voting rights). Sin embargo ésta es una forma de ver el derecho electoral de una manera más específica en contraposición de lo difuso.

Es esta una concepción seguida por autores como Karl Braunias quien en sus trabajos destaca la característica de dedicarlos al estudio de la institucionalización y organización de elecciones dentro del ámbito de la ciencia política, como lo demuestran así mismo clásicos estudios de W. J. M. Mackenzie (Elecciones libres) y de Dolf Sternberger y Bernhard Vogel (Die Wahl der Parlamente -La elección de los Parlamentos -)

Una segunda consecuencia, es el de la imposición del criterio de la importancia. En las democracias modernas, pareciere tener más importancia el tema de la *universalización del sufragio* que el de la organización y administración de todos los temas relacionados con el derecho electoral.

¹⁶ NOHLEN, Dieter y SABSAY, Daniel. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina.

2.2.2. CONCEPTO AMPLIO

Este concepto alude al derecho que regula la forma de acceder a los órganos representativos y los sistemas de elección.

Para los profesores Nohlen y Sabsay ésta es una manera de concebir el derecho electoral de una forma más acertada y completa, toda vez que permite, no solamente obtener una *universalización del voto*, sino que a su vez, permite el conceptuar al derecho electoral como una ciencia autónoma, y que como tal es una ciencia del derecho dotada de lógica, de antecedentes históricos y materias específicamente tratadas en él.

Resulta mucho más democrática y académica esta segunda postura, pues mientras que la forma restringida reduce el derecho electoral al derecho de elegir y ser elegido y que por lo mismo lo convierte en un derecho subjetivo, la concepción amplia del derecho electoral permite observar y estudiar todo un conglomerado de eventos históricos y contemporáneos que acompañan la ciencia del derecho electoral, como por ejemplo sus influencias y efectos desde el ámbito de lo social, de lo político, de lo económico y de los derechos fundamentales.

De esta forma, podemos destacar las siguientes ventajas del concepto amplio del derecho electoral:

- El derecho electoral no es sólo la forma de institucionalizar y organizar elecciones.
- El referente preciso del derecho electoral es: la elección de los órganos representativos.

- El derecho electoral no es sólo el derecho al sufragio, pues la manifestación de la soberanía popular manifestada en las urnas no es de suyo suficiente, pues si desconocemos la importancia de los aspectos organizativos y administrativos, de un ente independiente del aparato estatal, esta manifestación pierde su esencia democrática libre y honesta, para convertirse en una forma sistemática de legitimar las dictaduras, tal como sucedió en Iberoamérica por muchos años, donde la democratización del sufragio y la celebración continua de elecciones no marcaba forzosamente un progreso democrático, puesto que, a falta de un aparato estatal independiente, no garantizaba la erradicación de las prácticas fraudulentas.¹⁷

2.3. AUTONOMÍA DEL DERECHO ELECTORAL

Tradicionalmente el derecho electoral ha sido ubicado en el campo del derecho constitucional, en el del derecho administrativo o incluso en los dos a la vez dadas las connotaciones de que se sirve el derecho electoral de estas dos áreas dentro del universo jurídico.

No obstante, dado que el derecho electoral es un conjunto de normas y principios que regulan el proceso electoral, este es un sistema jurídico con su propio ámbito de aplicación y estudio dentro de las materias que componen el ámbito jurídico.

Para el catedrático Flavio Galván Rivera, el derecho electoral goza de autonomía y vida propia al lado de las otras materias del derecho, pues este contiene y se sirve de

¹⁷ Ibid., p. 15

elementos que, en comparación con otras áreas del derecho son similares. De esta forma anota:

(...)

"El derecho electoral es autónomo, porque existe legislación especializada -criterio legislativo-; porque se han instituido tribunales electorales especializados -criterio jurisdiccional-; porque, aun cuando escasa todavía, existe literatura jurídica especializada en la materia -criterio científico-, y porque en las instituciones educativas donde se imparte la profesión jurídica existen asignaturas especializadas sobre el tema. Finalmente, porque el derecho electoral ha estructurado su propio lenguaje científico; el significado de las voces usadas no puede buscarse con éxito en los diccionarios de consulta ordinaria, sino únicamente en los especializados en esta rama del conocimiento."¹⁸

2.4. MICROUNIVERSO DEL DERECHO ELECTORAL

Así como el derecho electoral forma parte del universo jurídico de la ciencia del derecho, como una institución propia, autónoma y definitivamente con elementos y características particulares, esta área del derecho también tiene, en su contenido, elementos que conforman un microcosmos jurídico.

¹⁸ GALVÁN RIVERA, Flavio. Citado por Dieter Nohlen y Daniel Sabsay. Ibid, p. 16

De tal forma que, los grandes temas que conforman la temática del derecho electoral, los podemos enunciar de la forma que sigue:

- Características de las elecciones y de los procesos electorales
- Principios y garantías
- Delitos e infracciones
- Sistemas electorales
- Partidos políticos
- Formas de democracia semidirecta
- Normas de procedimiento electoral
- Vigilancia y control de los actos electorales
- Entes de control
- Observación internacional
- Derechos humanos
- Financiación de campañas electorales

Para Manuel Aragón, *"el derecho electoral es un instrumento de garantía de la democracia, esto es, una técnica jurídica ,mediante la cual se pretende asegurar la certeza en el otorgamiento de la representación popular".*¹⁹

Pero el derecho electoral no es un *instrumento* simple, por el contrario, es un *instrumento* complejo, que requiere de una aplicación dinámica en donde todos sus elementos interactúan uno tras otro, o como durante los procesos electorales propiamente, de manera conjunta.

¹⁹ ARAGON. Ibid. p. 19.

En efecto, en cada proceso electoral y de forma previa a la fecha de elección, funcionan de manera coetánea los entes administrativos y de control, los partidos políticos, las campañas políticas y la financiación de las mismas. A su vez, los principios y garantías teóricamente deben reinar de forma previa y posterior a cada elección. Así mismo, durante el día de elección se debe vigilar la violación a las normas sobre delitos e infracciones electorales y en momento posterior a todo lo anterior, el contencioso electoral en sede administrativa y jurisdiccional.

Como vemos, para que el derecho electoral sea ese *instrumento* eficaz en términos democráticos y filosóficos, requiere de un estudio a fondo de cada una de estas instituciones jurídicas. Estudios que generalmente en la literatura están dados por escritos hechos por politólogos, abogados, sociólogos y economistas entre otros.

No es raro por ejemplo, leer un texto de un economista que se haya ocupado del tema de la influencia de la crisis política en la economía. O también, de un politólogo profundizando acerca del tema de los partidos políticos y democracia. En fin, como lo hemos hecho ver, el universo que se desata al interior del derecho electoral basto, amplio y aún, inacabado.

3. EL DERECHO ELECTORAL EN COLOMBIA.

3.1. ORDEN CONSTITUCIONAL

Colombia, se ha proclamado desde la Constitución de 1991 como un Estado democrático, participativo y pluralista (art. 1º C.P.). En esta norma superior se halla consagrado de manera especial el área del derecho electoral, incluso con un reglamentarismo excesivo si tenemos en cuenta que se trata de una carta política las cuales, en su mayoría, son la mera enunciación los principios y valores que adopta un nación, dependiendo del Estado que quiere alcanzar.

De esta manera, el ámbito constitucional sobre derecho electoral tiene su fundamento en el artículo 40 numeral 3 de la Constitución, el cual faculta al ciudadano a crear partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y políticas.

Este principio es una de las principales consecuencias de la noción preambular de democracia pluralista que caracteriza el constitucionalismo de occidente y que ejerce la función de ser la principal regla del juego político. Además, guarda relación con artículos 18 y 20 de la C. P., atinentes a la libertad de conciencia y de expresión.

El tema de los partidos políticos, no hacía parte de las preocupaciones constitucionales en el esquema del Estado liberal. En estas circunstancias, la idea de un Estado mínimo relegaba la actividad política al ámbito civil.

Para Mauricio García, la constitucionalización del tema de derecho electoral, es:

*"Esta división corresponde igualmente a la radical separación entre lo público y lo privado y a la separación no menos drástica entre el derecho y la política que tiene lugar en el Estado de derecho clásico"*²⁰

La idea de la *representación*, según la cual los gobernantes una vez elegidos se desligan del conjunto de electores que favorecieron su elección y pasan a representar a la nación entera. Existe entonces un mandato libre entre electores y elegidos que excluye toda posibilidad de reclamo de los primeros hacia los segundos por acciones no cumplidas. El gobernante se constituye en un fiduciario y no delegado en cuanto tiene a su cargo un mandato libre y no un encargo de tareas específicas. Además el gobernante es el representante de intereses generales. Esta teoría se encuentra consagrada en el artículo 133 de la Constitución en el cual se establece que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deben actuar con fundamento la justicia y el bien común.²¹

Es también esta consagración constitucional del régimen superior electoral, una forma de respuesta a la crisis de legitimidad. Así los escribe Fernan E. González cuando dice:

²⁰ GARCÍA, Mauricio. Título IV de la participación democrática y de los partidos políticos. Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Santafé de Bogotá: Impreandes-Presencia, 1997. p. 66.

"Esta apelación se presentó como un intento de modernización y de relegitimación del régimen, como una manera de responder al desfase existente entre la institucionalidad formal del Estado y los procesos de modernización social, cultural y económica que se estaban produciendo en la sociedad colombiana. (...)

En otras palabras, se pretendía remediar las fallas de nuestra democracia representativa, apelando a formas de democracia directa."²²

Reglamentación constitucional de los partidos, movimientos y otras organizaciones civiles:

Tal como lo anotábamos en el capítulo de derecho electoral cuando hablábamos del concepto amplió de derecho electoral, el reconocimiento que la Constitución hace de los partidos es el fruto de una visión amplia del mismo. En efecto, la estrategia que consiste en configurar el Estado a partir del puro ideal democrático es abandonada en beneficio de objetivos menos precisos pero más realistas y sociales. En medio de intereses sociales cada vez más fuertes, el Estado reconoce que la actividad política no puede dejarse al libre juego de las facciones políticas en pugna.

Este aspecto lo encontramos claramente en el artículo 107 de la Carta Magna, el cual se lee en su tenor literal:

²¹ GARCÍA. Ibidem., p. 67-68

²² GONZÁLEZ, Fernán E. Tradición y modernidad en la política colombiana. Modernidad, democracia y partidos políticos. Santafé de Bogotá. Primera edición: Letra viva-cia. Editora. 1993. p. 16-18.

"Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse."

El artículo 108 constitucional también se refiere a los movimientos sociales y a los grupos significativos de ciudadanos. Estos últimos están en el extremo opuesto de la lista de entidades sociales encabezadas por el partido político y dispuestos en el orden descendente bajo el criterio de la cohesión organizativa interna. Mientras el partido posee una estructura organizativa que trasciende sus propios miembros, el grupo de ciudadanos resulta de una coyuntura circunstancial y por ese motivo no tiene una vocación de permanencia.

En síntesis, la crisis de los partidos políticos, ha conducido no sólo a su constitucionalización y reglamentación con el objeto de garantizar el núcleo fundamental del derecho a la participación política en condiciones de igualdad de oportunidades, sino también al reconocimiento y regulación de toda una serie de entidades sociales que participan en la competencia política y que son el reflejo de la complejidad social y del pluralismo político que reconoce y protege el Estado Social de Derecho.

Autoridades administrativas y jurisdiccionales. Control de los actos electorales en la Constitución:

Una parte importante en el avance del derecho electoral en América Latina, fue la superación del control del gobierno sobre los derechos y garantías electorales a través de la creación de cuerpos colegiados independientes del aparato estatal. Colombia

afortunadamente no ha sido la excepción, y en el artículo 120 de la Constitución preceptuó:

"La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas."

Este aspecto de halla complementado en el mismo texto constitucional, por medio del Capítulo 2º del Título IX, en donde se precisan las funciones del Consejo Nacional Electoral, en el que se destaca su función de supervigilar e inspeccionar las elecciones, y las del Registrador Nacional del Estado Civil, quien es el encargado de organizar todos los procesos electorales.

De esta forma, por lo menos en el aspecto constitucional, la democracia colombiana ostenta, en cuanto al tema de administrativización y organización de elecciones, un gran avance al crear organismos independientes del Ejecutivo encargados de organizar, vigilar y garantizar los procesos eleccionarios en Colombia.

En lo que atañe al control jurisdiccional de los actos electorales, los artículos 237 y 238 de la Carta Política nos indican:

"Art. 237.- Son atribuciones del Consejo de Estado:

1o) Desempeñar las funciones del tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.

2o) Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional

3o) Actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.

En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.

4o) Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley.

5o) Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley

6o) Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley."

"Art. 238.- La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial."

3.2. SISTEMA ELECTORAL EN COLOMBIA

3.2.1. CONCEPTO

El concepto sistema electoral se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.²³ Lo que se determina a través de un sistema electoral es la cuestión relacionada con la representación política -principio mayoritario o proporcional- y de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar.

3.2.2. EFECTO DIRECTO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

El efecto directo de los sistemas electorales reside en que dan forma a las preferencias políticas en el acto eleccionario y producen el resultado electoral en forma de adjudicar puestos legislativos o ejecutivos. Es decir, hay dos líneas de influencia en la votación misma en la medida que colocan a los electores frente a una situación decisoria específica que está marcada sobre todo por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y de los partidos, según los sistemas electorales.

En opinión del Profesor Carlos Ariel Sánchez Torres, los sistemas electorales generan -con base en la misma votación- diferentes resultados electorales. Este segundo efecto es el que se observa con la misma nitidez en situaciones donde la relación entre votos y escaños es bastante desproporcional, reproduciéndose un efecto reductivo sobre la cantidad de los partidos en el parlamento, o donde un candidato a la presidencia sale elegido con cerca de un tercio de los votos válidos, porcentaje que no basta en otro sistema electoral para ocupar la más alta magistratura.

Para el citado Profesor, el significado de los sistemas electorales no se restringe a la relación entre votos y escaños, y al efecto reductivo o no reductivo que se produce en el momento de votar, aspectos que se resumen en la cuestión de la fragmentación del sistema de partidos y la capacidad de éste de formar mayorías unicolores en el parlamento.²⁴ Otra gran cuestión es la de la relación votante y elegido, el mayor o menor grado de cercanía entre uno y otro, dependiente del tamaño de las circunscripciones, de la forma del voto (uninominal o de lista) y otros elementos técnicos.

3.2.3. EL CASO COLOMBIANO

El análisis histórico del sistema electoral colombiano, tomado en su conjunto, no puede encasillarse directamente en alguna de los dos categorías tradicionales -mayoritario o proporcional-. Colombia presenta a nivel nacional dos elecciones celebradas independientemente: la presidencial y la parlamentaria. La primera, se realiza cada

²³ Diccionario Electoral, IIDH/CAPEL Costa Rica, 1986. p. 636.

²⁴ SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. El sistema electoral en Colombia. Mileno, centro de pensamiento. Documentos para el debate. Santafé de Bogotá: Corporación Milenio, 1997. p. 5-6.

cuatro años, mediante escrutinio mayoritario a dos vueltas, introducido por la Constitución Política de 1991 (art. 190 C.P.)²⁵, anteriormente era a una vuelta, pero la Asamblea Nacional Constituyente consideró favorable para el sistema introducir el *ballotage*. Esto dentro de un sistema de gobierno presidencial.

La segunda elección, es decir, la elección de Congreso de la República (bicameral), se realiza cada cuatro años mediante el sistema de representación proporcional. Para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vota por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se emplea el sistema de cociente electoral. El cociente es el número que resulta de dividir el total de los votos válidos por el de puestos a proveer. La adjudicación de los puestos a cada lista se hace de acuerdo con el número de veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedan puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente (art. 263 C.P.)

La elección para cada Cámara se hace con criterios diferentes en lo que se refiere al tamaño de la circunscripción. En el caso del Senado de la República está integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional y un número adicional de dos senadores mediante circunscripción nacional especial por comunidades indígenas (art 171 C.P.)

²⁵ Constitución Política Colombiana, art. 190: "El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtuviere dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones.

La Cámara de Representantes se elige mediante circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Hay dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil o fracción mayor de veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil. Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá conforman una circunscripción territorial. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos²⁶ y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes²⁷.

Como se puede apreciar, Colombia, por lo menos constitucionalmente hablando, es una democracia que no adolece de ninguno de los elementos que la literatura universal ha señalado como integrantes del derecho electoral moderno.

Vale la pena señalar desde ahora, que en los últimos años, con ocasión de la expedición de la nueva Constitución Política que nos introdujo en una democracia participativa, se han llevado a cabo no pocas reformas legales al sistema político colombiano, algunas de ellas afectan directamente el ámbito electoral. Como por ejemplo, la expedición de varias leyes durante 1994: ley 130, o Estatuto Básico de los partidos o movimientos políticos; la ley 131, por la cual se reglamenta el voto programático, la ley 134, por la cual se reglamentan los mecanismos de participación ciudadana; la ley 136, por la cual se dictan normas

²⁶ La ley 70 del 27 de agosto de 1993 dispone en su artículo 66 que: "De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, establece la circunscripción especial para elegir (2) dos miembros de la comunidades negras del país asegurando así la participación en la Cámara de Representantes. El Consejo Nacional Electoral reglamentará lo relacionado con esta votación".

²⁷ El Consejo Nacional Electoral mediante su Resolución N° 71 de diciembre 1 de 1993, reglamento la elección de Representantes a la Cámara por la Circunscripción Nacional Especial para las Comunidades Negras de acuerdo con el art. 66 de la ley 70 de 1993.

tendientes a modernizar la organización de los municipios, la ley 163, por la cual se dictan disposiciones en materia electoral, entre otras.

Actualmente se pretende llevar a cabo, mediante el mecanismo de participación ciudadana del referendo, una reforma política que afectaría el sistema electoral y el régimen de financiación de partidos y campañas electorales.

Por lo anteriormente expuesto, en el estudio de la institución jurídica de la financiación electoral en Colombia, debemos partir de la ubicación del tema dentro del derecho electoral -tema ya tratado de forma anterior-, para continuar con el marco en el cual este tema se desarrolla, esto es, estudiando los partidos políticos y las campañas electorales, para así ofrecer al lector un universo mucho más amplio y académico del área cubierta por la financiación electoral en el derecho electoral colombiano.

4. PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA

Toda estructura social se sustenta en un cierto orden por la operación de los controles sociales. Estos son normas y pautas institucionalizadas que rigen las relaciones en todos los ámbitos de la vida social. Entre los controles políticos se destacan; por un lado, aquellos relativos a la concentración geográfica del poder que va del centralismo al federalismo y, por otro, la concentración funcional del poder que va desde un monopolio de atribuciones en la rama ejecutiva hasta formas de distribución del poder que dan mayor vigencia al Parlamento o a los grupos de presión. En el plano de los controles sociales relativos a la participación popular, es decir, a la sociedad civil, los principales son los vinculados a los niveles de participación (restringido/amplio) y a los modos de participación (movilizacionista/asociacionista).²⁸

Un nivel alto de participación, sobre todo si va acompañado de elecciones competitivas, implica un régimen democrático. Desde una visión liberal, la democracia supone la autonomía efectiva de los ciudadanos y, en consecuencia, la capacidad de los individuos y las comunidades para resolver sus problemas particulares sin recurrir necesariamente al Estado. En otros términos, sólo en sociedades robustas pueden desplegarse las libertades políticas.²⁹

La existencia y actuación de los partidos políticos están sujetas al menos a dos condiciones: en primer término, exigen pluralismo social y posibilidades de legítima

²⁸ SÁNCHEZ DAVID, Rubén. Democracia y Política en Colombia. Santafé de Bogotá: Letra Viva Cia. Editora, 1993. p. 115.

expresión del mismo y, en segundo término, posibilidades de participación social en las decisiones públicas. Ambas condiciones forman la base del Estado constitucional democrático contemporáneo.³⁰

Los partidos políticos contemporáneos representan una adaptación de la estructura partidista a las condiciones actuales de la conquista y el ejercicio del poder. *"(Estas nuevas formaciones son hijas de la democracia, del sufragio universal, de la necesidad de reclutar y organizar a las masas"*³¹. La generalización del fenómeno partidario y su expresión en las formaciones políticas modernas afectan a todas las sociedades de occidente. La pluralidad de los partidos políticos y su libre competencia se identifican ampliamente con la democracia. En las democracias modernas, los partidos políticos, aunque no son los únicos, son canales fundamentales de vertebración social, expresión de los diferentes intereses de la sociedad civil a la cual representan, y ejercen una función de orientación política sobre los problemas de interés general para las fuerzas sociales.

La existencia de partidos políticos hace al principio representativo de la democracia. La representación del pueblo como fuente de todo poder político, sólo es posible a través de la elección de representantes, para lo cual los partidos siguen siendo indispensables y aun excluyentes.

La democracia moderna sólo puede funcionar como democracia representativa, de la forma en que esta contemplada en el sistema electoral colombiano. El ciudadano a través del instrumento de las elecciones, delega el poder político por un cierto tiempo en

²⁹ Ibid. p. 116

³⁰ OBERREUTER, Heinrich. Los partidos políticos: importancia y función en el sistema constitucional alemán. Buenos Aires: Grancharoff J.A. 1995. p. 25

determinadas personas y partidos. La delegación de poder legitimada por las elecciones, no comprende la delegación ni representación de ciertas relaciones sociales o intereses políticos del ciudadano como individuo.³²

4.1. DEFINICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

Se habla de partido político cuando se trata de una organización, cuya meta es ejercer influencia permanente sobre la formación de la voluntad política y que por lo tanto necesita contar con estructuras permanentes para formular sus enunciados. Una característica esencial de un partido político es su participación en elecciones con el fin de obtener poder e influencia directa. *"El aspecto destacado de la actividad y existencia política de un partido, es cooperar en la formación de la voluntad política, para lo cual se necesita contar con personas y estructuras, ideas, conductas y ejercer el poder en distintos ámbitos"*³³. Los objetivos de un partido no pueden concretarse dentro de la propia organización. Para poder ejercer influencia, sus dirigentes deben ocupar los cargos ejecutivos en el sistema político.

Desafortunadamente por la cultura política que campea en diferentes países, entre ellos Colombia, el rol de los partidos sigue limitado por regímenes fuertemente presidencialistas en los que los partidos sólo cumplen la función de ayudar a sus candidatos a ganar las elecciones y ocupar cargos públicos, no tienen posibilidades de cumplir con su función representativa.

³¹ WEBER, Max. Citado por Rubén Sánchez David. Op.cit., p. 116

³² THESING, JOSEF. Transición, democracia y partidos políticos: tareas e importancia de los partidos. Buenos Aires: Grancharoff J.A..1995. p. 9

4.2. FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD POLÍTICA

Quizás una de las más importantes tareas que cumplen los partidos políticos, es la cooperar en la formación de la voluntad política. Esto significa que la voluntad política se concreta en el marco de un orden democrático en el que la competencia entre las ideas genera un debate pluralista. La política debe solucionar cuestiones básicas, esenciales para la convivencia y la superación de conflictos. La solución de los conflictos se concreta siguiendo el principio de la decisión mayoritaria. *"La capacidad y la voluntad de compromiso son elementos sustanciales de una cultura democrática"*³⁴.

Para intervenir en la formación de la voluntad política es preciso contar con un ofrecimiento adecuado, para lo cual son importantes los programas políticos. Expresan los conceptos e instrumentos con los que el partido desea concretar su influencia política. Quien ejerce poder político requiere contar con ideas orientadoras que permitan traducir el poder en realidades sociales y políticas.

La formación de la voluntad política es un proceso dinámico, en el cual los más diversos puntos de vista convergen y se retroalimentan hasta el punto de convertir ideas, principios filosóficos, políticos, sociales y económicos en realidades a través de la influencia directa que ejerce el partido por medio de su poder representativo. Por ende, los partidos siempre han de necesitar de un campo de acción parlamentario permanente, de otra forma, dicho partido estaría condenado a desaparecer.

³³ THESING. Ibid., p. 10.

³⁴ THESING. Ibid., p. 11.

No podemos dejar de mencionar, que los partidos políticos forman las ideas políticas. La formación política es un objetivo social importante, cuya enseñanza se imparte en las escuelas, universidades, partidos, sindicatos, iglesias y organizaciones empresariales. *"La formación política tiene por objetivo general crear condiciones que permitan la mejor comprensión y una participación política activa en la democracia."*³⁵

4.3. FORMAS DE LOGRAR EJERCER EL PODER

Para que los partidos participen en forma permanente y esencial en el proceso de formación de la voluntad política, expongan sus programas y estos sean concretados y logren ejercer el poder popular de una forma directa, estos deben poner a prueba su legitimación popular en la celebración periódica de elecciones. La razón de ser de este predicamento, radica en que los partidos deben confrontar su realidad popular con la realidad del sistema político y electoral. Para ello deberá realizar permanentes debates, control público e inscribir candidatos para cada contienda electoral.

En otras palabras, cada partido debe afrontar de manera permanente su respaldo ciudadano en cada debate electoral. Sólo así se sabrá se este, por el medio que sea, refleja una verdadera voluntad popular agrupada al interior de su colectividad.

³⁵ THESING. Ibid., p. 21

4.4. PARTIDOS POLÍTICOS EN COLOMBIA

La nueva Constitución, que reconoce la existencia de los partidos como formas de participación democrática, garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, así como la libertad de afiliarse o retirarse de ellos. Estas medidas están encaminadas a facilitar la representación de voluntades políticas ciudadanas e intereses sociales.

Los intentos de democratización y de reforma que se han adelantado en Colombia han buscado ante todo reinstitucionalizar el Estado para recuperar los mecanismos de legitimidad perdida y que encuentran sus límites tanto en las formas de intervención estatal en la economía como en la multiplicidad de actores y escenarios que intervienen en la reproducción de conflictos sociales y políticos.³⁶

Así mismo, el reconocimiento que la Constitución hace de los partidos es el fruto de una visión realista de la sociedad contemporánea. Los partidos políticos representan el clásico canal de comunicación entre las instituciones y la sociedad civil. Para tal efecto, y siguiendo la clasificación dada por el Profesor Mauricio González, estas las podríamos agrupar así:

- Movilización de la ciudadanía en torno a una idea o pretensión política;
- Conversión de las demandas populares en programas políticos;
- Formación de cultura política;

- Ofrecimiento de candidatos para cargos de representación popular;
- Puesta en marcha de programas de gobierno;³⁷

El artículo segundo de la Ley estatutaria sobre partidos políticos (Ley 130 de 1994, art.2º) se refiere a la definición de partidos en los siguientes términos:

"...son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación"

Según el citado artículo, los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos que se constituyen de manera libre para determinar la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones. En consecuencia, en Colombia, a diferencia de los demás países con un sistema político y electoral similar al nuestro, se contempla la posibilidad del reconocimiento legal de los movimientos políticos y no sólo de partidos políticos. Sin embargo, de la definición contenida en la ley acerca de estas dos formas de agrupamiento político, se podría pensar que entre ellos, desde la óptica de la naturaleza de cada uno, existe una seria diferencia.

La idea de movimiento político es el tipo de organización que por lo general precede a la formación de los partidos. Esta idea nos la da la propia ley 130/94, pues ésta se refiere a

³⁶ SÁNCHEZ DAVID, Op. cit, p. 154.

³⁷ GARCÍA, Op. cit., p. 68

la ley como "*instituciones permanentes*", en cambio, la misma asume a los movimientos como asociaciones de ciudadanos para participar en las elecciones.

En contraposición encontramos la concepción liberal, que considera a los partidos, ante todo, como grupos ideológicos, al decir de Duverger, quien cita la famosa definición de Benjamin Constant dada en 1816: "*Un partido es una agrupación de personas que profesan una misma doctrina política*". Expresa el citado autor que la doctrina ejerce indudable influencia sobre la estructura u organización de los partidos, pero que, sin embargo, no es tan importante como pudiera creerse³⁸.

Otra razón de tipo legal a favor de la igualdad entre movimientos y partidos, la encontramos en el objeto. Los movimientos al igual que los partidos, pueden acceder al poder y los cargos de elección popular, pues ambos están habilitados para avalar candidatos para cualquier cargo de este tipo. Así mismo deben compartir sus miembros una doctrina política, pues ello es exigencia para la obtención de la personería jurídica (art. 3º-4º de la ley 130/94)

Además, respecto de la personería jurídica, la ley señala las mismas causales de pérdida, es decir, que aunque doctrinalmente la idea sobre cada uno de ellos sea diversa, para la ley sólo son formas de reconocer una realidad política y social.

Así lo expuso la Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad de la ley 130 de 1994 mediante la Sentencia C-089/94, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes. Así, en algunos de sus apartes se lee:

"La referencia constitucional a una serie de manifestaciones sociales cuyas fronteras no son precisas, dificulta la tarea de definición y, en todo caso, pone en tela de juicio su propia utilidad. Es por eso que el sentido de la tipología hay que encontrarlo por fuera de la pretensión conceptual. Cuando la Constitución menciona esta serie de manifestaciones sociales con alcances políticos, lo hace con el propósito de mostrar un conjunto de posibilidades dentro de las cuales puede tener aplicación el ejercicio de un derecho ciudadano. Se describen posibilidades fácticas con el objeto de señalar facultades y de indicar el campo de ejercicio de un derecho, más que de prescribir o regular un comportamiento.

Las entidades y fuerzas políticas que se manifiestan en las sociedades son clasificadas en el texto constitucional con base en el criterio de organización política. Si por organización se entiende un conjunto humano ordenado y jerarquizado que asegura la cooperación y la coordinación de sus miembros con el objeto de alcanzar fines propuestos, la enumeración de entidades hecha por la Constitución posee dos polos opuestos: el partido político, de un lado, y el grupo significativo de ciudadanos, del otro. El primero tiene una clara estructura consolidada, con jerarquías permanentes claramente diferenciadas, valores, tradiciones y códigos disciplinarios. El grupo significativo de ciudadanos, en cambio, es una manifestación política coyuntural que recoge una voluntad popular cualitativamente importante. El término "significativo" sólo puede ser sopesado en términos sociológicos y

³⁸ DUVERGER, Maurice. Los partidos políticos. Trad. De Julieta Campos y Enrique González Pedrero. 2ª

teniendo en cuenta la importancia de la manifestación política del grupo dentro de una circunstancias específicas.

Entre estos dos extremos del espectro se encuentran los movimientos políticos, las organizaciones y los movimientos sociales. Un movimiento, de tipo social o político, es una empresa colectiva encaminada a establecer un nuevo orden dentro de la práctica social a mantenerlo. El movimiento de tipo político, por su grado de organización y permanencia, está llamado a convertirse eventualmente en un partido. La organización social, en cambio, mantiene sus propósitos políticos como objetivos que adquieren importancia coyuntural en la consecución de los fines de tipo social que posee la institución. El movimiento social no tiene el grado de organización del partido o de la organización social. Sus objetivos también circunstanciales, pero su evolución puede derivar en un movimiento político."

Es muy probable además, que las organizaciones de ciudadanos o sociales quieran conservar su logotipo de *"movimiento político"* con el propósito de no reflejar ante el pueblo, la idea de continuidad o similitud con las dos instituciones políticas tradicionales, pues estas se encuentran muy desprestigiadas. Esta idea como se aprecia, obedece a ideas de corte publicista, que de calle se lleva toda la construcción doctrinal que se ha edificado en torno a los partidos políticos.

En todo caso, para nadie es desconocido que la denominación entre partido o movimiento político ha pasado a un segundo plano en Colombia, pues debido a la fragmentación y

consecuente crisis que afronta cada una de estas instituciones, los ideales filosóficos que inspiran cada una de estas figuras, para nada importa al momento de obtener la personería jurídica, tema que ha pasado a ser el verdaderamente importante en nuestra cultura política.

Baste comparar cual es la diferencia que en la práctica política se presenta entre partidos y movimientos políticos. Tanto los unos como los otros evidencian los mismos vicios, dejando como diferencia real, el manejo publicitario o el grupo social al cual se busca agrupar con meros fines particulares o clientelistas.

En este último aspecto, ha influido mucho lo laxa que es la Constitución y la Ley 130/94 en la expedición de avales políticos para inscribir candidaturas. Estos avales, que en principio deberían ser para los afiliados de cada partido, los han convertido en una fuente de ingresos para cada agrupación política. Ingreso de tipo monetario o clientelista. En último caso, el expedir avales sin ningún régimen de responsabilidad, puede pasar a ser la herramienta para conservar la personería jurídica, pues la ley permite sumar los votos de todos los candidatos avalados en la elección correspondiente.

4.4.1. OTORGAMIENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA

Los partidos y movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país deben obtener personería jurídica, la cual les será reconocida y otorgada por el Consejo Nacional Electoral cuando comprueben su existencia y los demás requisitos exigidos por la Constitución (art. 108) y la Ley Estatutaria 130 de 1994.

4.4.1.1. Requisitos para su obtención:

4.4.1.1.1. Situación ordinaria:

a) Solicitud presentada por sus directivas; b) copia de los estatutos; c) probar su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o con la obtención en la elección anterior a la solicitud de un número de votos por lo menos igual a la cifra indicada para las firmas o el haber alcanzado representación en el Congreso de la República. Los votos obtenidos en circunscripciones nacionales, territoriales y especiales no pueden sumarse entre sí; d) presentar una plataforma política, en el cual se exprese la filosofía, principios, programas y aspiraciones que lo identifiquen;

4.4.1.1.2. Situación excepcional:

El artículo 35 transitorio de la Constitución estableció el reconocimiento automático de la personería jurídica a los partidos y movimientos políticos representados en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Sin embargo, para obtener la personería jurídica deben solicitarla al Consejo Nacional Electoral.

4.4.2. PÉRDIDA DE LA PERSONERÍA JURÍDICA

Los partidos y movimientos políticos pierden su personería jurídica por decisión del Consejo Nacional Electoral cuando se dé una de las siguientes causas:

1. Cuando en una elección no obtengan a través de sus candidatos por lo menos cincuenta mil votos o no alcancen o mantengan representación en el Congreso de la República. Para evitar la pérdida de la personería jurídica, tampoco se podrán sumar los votos obtenidos en circunscripción nacional con los de las circunscripciones territoriales o especiales, ni los de éstas con aquéllas.
2. Cuando de acuerdo con sus estatutos haya lugar a su disolución.
3. Cuando el Consejo Nacional Electoral, en los casos previstos en la Ley Estatutaria 130 de 1994, decida declarar la pérdida de personería jurídica.

4.4.3. DERECHOS DERIVADOS DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA

La obtención de personería jurídica por los partidos y movimientos políticos les otorga los siguientes derechos:

1. Derecho a inscribir candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno. La inscripción debe ser avalada por el respectivo representante legal o por quien él delegue.
2. Derecho de obtener la financiación estatal para su funcionamiento y las campañas electorales (art. 109, inc. 1º C.P.)

4.5. COSTOS DEL PROCESO DEMOCRATIZADOR DE LOS PARTIDOS

Pero, y esto además es uno de los puntos críticos de cada partido, cada partido para cumplir un rol adecuado en la conformación de la voluntad política, coadyuvar con la democracia, realizar debates y además crear una conciencia política, requiere de un financiamiento sólido. También resulta razonable que una parte de los costos que demandan las campañas electorales sea reembolsable con fondos públicos. No obstante, los partidos mismos deben crear una base sólida para sus finanzas. Cabe señalar, que este financiamiento debe estar desprovisto de todo interés particular. Los dirigentes de cada partido deben observar moderación, tanto cuando se trata de financiación para gastos de funcionamiento, y cada candidato, cuando se trata de financiación pública de campañas políticas.

Así las cosas, y visto que los partidos deben participar de manera constante en los eventos eleccionarios, entraremos en el tema de las elecciones políticas. La razón de ser de esta metodología, se debe al hecho de que para estudiar el tema de la financiación política en Colombia, se debe necesariamente entender que es un partido político y cual es su rol en el sistema, así como saber qué es una campaña política, pues la normatividad que regula este aspecto del derecho electoral colombiano, autoriza una financiación permanente y previa hacia los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, y de forma posterior y proporcional al número de votos obtenidos por cada candidato y para el candidato mismo.

5. CAMPAÑAS POLÍTICAS Y ELECCIONES

Las elecciones representan uno de los fenómenos políticos de más amplia difusión en los estados modernos de todo el mundo. Sin embargo, una elección no es igual a otra. Enmarcadas en contextos sociales y políticos sumamente distintos, tanto en el sentido estructural como en el situacional, las elecciones varían en alto grado respecto de su competitividad y sus funciones. En una democracia, el carácter competitivo de las elecciones constituye una *conditio sine qua non*.³⁹

5.1. BREVE RESEÑA HISTÓRICA

En el siglo XX, América Latina se vio ante la alternativa dictadura *versus* democracia. Los estados del cono sur, Argentina, Chile y Uruguay, fueron los precursores del establecimiento de formas democráticas de gobierno en el subcontinente. Otros estados siguieron su ejemplo. Pero la democracia sólo se logró mantener durante décadas en Chile, Costa Rica, Uruguay y Venezuela (a partir de 1958). En Argentina y Brasil, así como en los países andinos: Bolivia, Ecuador y Perú, se producía la alternancia de formas autoritarias y democráticas de gobierno. En América Central, en el Caribe hispanohablante y en Paraguay, la democracia ni siquiera llegó a estrenarse. El nivel más bajo de presencia democrática se alcanzó en los decenios de 1960 y 1970. Entonces, a las dictaduras de la región se sumaron regímenes militares en casi todos los estados

³⁹ KRENNERICH, Michael. Elecciones y contexto político. Mexico: Instituto Federal Electora, 1998. p. 25.

sudamericanos (Brasil, 1964; Argentina, 1966, 1976; Perú, 1968; Ecuador, 1972, Chile y Uruguay, ambos, 1973), de manera que únicamente Costa Rica, Venezuela y Colombia - con un bipartidismo que limitaba la pluralidad política- siguieron contando con formas de gobierno democráticas.⁴⁰

Mientras que algunos regímenes autoritarios en los decenios mencionados -distintos entre ellos, por cierto- eliminaron las elecciones (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Uruguay), otros regímenes autoritarios llevaron a cabo procesos electorales con relativa regularidad: así, El Salvador, Guatemala, temporalmente Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y México, con su forma específica de autoritarismo. En Brasil y Haití se elegía el Parlamento. Llama la atención el hecho que bajo las dictaduras se realizaban elecciones justo en aquellos países que carecían de experiencias democráticas, salvo Brasil.

Las elecciones bajo estados autoritarios se pueden calificar como semicompetitivas y a veces, incluso como no competitivas. La posibilidad de elegir (por distintas opciones) y la libertad de elección estaban limitadas en todos los casos y, en ocasiones, incluso abolidas por completo. Con frecuencia se cometían fraudes electorales descarados. Sin duda alguna, las elecciones carecían de una importancia política mayor y estaban desprovistas de cualquier función democrática. Sin embargo no carecían del todo de cierta importancia o función.

Desde la perspectiva de los gobernantes autoritarios, las elecciones servían para estabilizar los regímenes autoritarios en distintos aspectos. Hacia fuera, buscaban cumplir con la función de aumentar la legitimación de los regímenes. Este fue el caso,

⁴⁰ KRENNERICH. *Ibid.*, p. 26.

ante todo, de las llamadas "*democracias de fachada*"⁴¹ centroamericanas de los decenios de 1960 y 1970, dependientes en alto grado del apoyo estadounidense por su ubicación geográfica.

Respecto de la política interior, las elecciones servían para equilibrar intereses y regular conflictos. Aparte de esto, junto con las prácticas de dominación represivas, cooptativas y clientelistas, las elecciones servían como mecanismo de control de la población en general y de la oposición en particular.

No obstante, dentro de un marco general y evolutivo de cambio, las elecciones contribuyeron en gran medida, a la desintegración de los regímenes autoritarios o al establecimiento de instituciones y procedimientos democráticos o de ambas cosas. El valor instrumental y estratégico de las elecciones en este contexto fue reconocido incluso por aquellos grupos políticos que anteriormente habían desprestigiado a las elecciones como un mecanismo de participación política meramente formal. Es notorio también, que las elecciones representaron un postulado clave de la oposición frente a los regímenes autoritarios al principio de la transición.⁴²

La reivindicación de las elecciones libres fue articulada, en algunos países, por un amplio movimiento social (por ejemplo: Brasil, Chile). Por lo contrario, fueron pocos los intentos en la región de derrocar a los regímenes autoritarios por medios violentos. Los procesos de aprendizaje político (*political learning*), el establecimiento de reglas claras y con seguridad jurídica y democráticas, llevo al decaimiento de los regímenes autoritarios y la estabilización de las democracias en América Latina.

⁴¹ KRENNERICH. *Ibid.*, p. 26.

Las elecciones competitivas han sido y siguen siendo la médula de las reglas del juego democrático. Los esfuerzos por democratizar y perfeccionar el proceso electoral se intensificaron enormemente a partir del decenio de 1980. Dentro del conjunto de régimen electoral, la organización electoral y, en algunos países el sistema electoral, han constituido los principales campos de reforma. Sobre todo la organización electoral a la que se le considere muy atrasada en comparación con las de otros países, es de inmensa importancia para la realización del sufragio y para llevar a cabo una elecciones reconocidamente libres y limpias.

5.2. CAMPAÑAS ELECTORALES

Las elecciones, tal como lo vimos, se han constituido de manera especial en América Latina, en la médula central de toda democracia. Pero este elemento democratizador y de acceso al poder, no tendría sentido sin *las campañas electorales*, pues son estas últimas el canal idóneo para una participación en igualdad de oportunidades de los partidos políticos y sus candidatos.

De manera paulatina al avance de las reglas de juego político para las elecciones, tuvo lugar el avance dentro del sistema político y electoral de cada nación, las reglas de juego de las campañas. De la forma en que se garanticen los derechos políticos en las campañas, depende en gran parte el éxito de las elecciones, pues de nada serviría el garantizar el éxito y la transparencia de las elecciones en las urnas, si previo al día del

⁴² Ibid., p. 27

debate electoral, las fuerzas políticas organizadas y reconocidas no tuvieran, ni el espacio político, ni los medios para acceder al conglomerado electoral, ni la libertad de opinión y de expresión necesarias.

Durante cada campaña electoral se pone a prueba, la templanza, la capacidad de compromiso y conocimiento de cada candidato. Estos son las características que finalmente deberían llevarlo al cargo que desea ocupar a través de la elecciones. Sin embargo, toda esta dinámica y todo este andamiaje político que se emplea en época de campaña electoral debe estar rodeado de garantías, pues de lo contrario, da lo mismo alterar el resultado en las urnas, que no permitir el libre acceso al juego político y de contera, limitar la libertad de elección de los ciudadanos.

Podríamos entonces definir la campaña electoral, como una competencia entre los partidos políticos cuyo objetivo es lograr la mayor adhesión posible a sus programas y dirigentes, y que durante este proceso, tanto los candidatos como los electores, deben gozar de plena libertad de expresión y de elección. En su fase final, las campañas electorales transcurren casi como un rito por carriles acostumbrados, los tiempos previos, en cambio, se caracterizan por múltiples consideraciones y estrategias.⁴³

Es así, como una vez agotada la etapa de la campaña electoral, los ciudadanos legitiman al Presidente y a los miembros del Poder Legislativo, así como también lo hacen sobre el partido que llevara la principal vocería desde la oposición.

⁴³ RADUNSKI, Peter. La campaña electoral como forma de comunicación política. Buenos Aires: Grancharoff, 1995. p. 476.

5.3. PAPEL DE LOS PARTIDOS EN LAS CAMPAÑAS

El trabajo de los partidos modernos está cada vez más condicionado por la comunicación como cometido político. Los partidos se han convertido en "*enormes instituciones de comunicación y en buena medida reciben fondos públicos para ejercer sus funciones tales como la capacitación política, campañas electorales, sondeos de opinión*"⁴⁴. También el servicio de información que los partidos brindan a la sociedad y a los afiliados se ha vuelto mucho más complejo. La cooperación en el proceso de formación de la voluntad política, se traduce hoy esencialmente en la capacidad comunicadora. Este singular cambio en la acción de los partidos los ha llevado en más de una ocasión a los límites mismos de sus posibilidades. Inclusive se ha planteado si es conveniente que los partidos sigan desarrollándose como lo vienen haciendo, transformándose en una empresa de servicios cada vez más perfecta, en una eficiente agencia de publicidad. Se les ha dicho que desprendiéndose de la ilusión tecnócrata, la formación de la voluntad política funcionaría tanto mejor cuanto más dinero se invierta en sus organizaciones.⁴⁵

5.4. PAPEL DEL CANDIDATO

⁴⁴ LANGENBUCHER, Wolfgang R. Politik und Kommunikation. Munich: 1979. p. 13.

⁴⁵ RADUNSKI, Op. cit., p. 476

En la campaña electoral moderna, el candidato es el director y actor principal al mismo tiempo. Ambos roles sirven para probar su futura capacidad de gobierno, aunque ilustran diferentes ángulos. El que sabe desempeñar en forma brillante su rol protagónico en la campaña electoral.

Sin embargo, hay quienes sostienen que la comparación entre estos dos estadios políticos es *reduccionista*. Kissinger advierte acerca de los peligros que implica confundir la calidad de candidato con su capacidad de gobernar.⁴⁶ La autopresentación del candidato no permite inferir su posterior eficiencia en el cargo. Si en cambio, se hace un estudio más profundo de la conducción de la campaña electoral, ésta puede interpretarse como un test de la eficiencia del político.

Una posición contraria, nos señala que campañas electorales de larga duración obligan al político a adoptar una serie de decisiones. El tipo de decisiones y la forma en que se maneja es un indicio de su capacidad de decisión en el futuro.⁴⁷

Es decir, no necesariamente tiene que ser un buen jefe de gobierno quien desempeñe un exitoso papel como candidato. Pero una buena dirección de campaña electoral, en cambio, es una señal positiva: es la tarjeta de presentación de un futuro estadista.

⁴⁶ KISSINGER, Henry A. *Memoires 1968-1973*, Munich 1979. p. 13-26

⁴⁷ HESS, Stephen. *The presidential campaign*. Washintong: 1978. p. 45-49

5.5. CAMPAÑAS ELECTORALES, COSTOS Y ADMINISTRACIÓN

Sin desconocer la importancia que se destaca desde la actuación que tiene el candidato en la campaña electoral, la democracia moderna y la economía de mercado libre demandan toda una logística y estructura, con el propósito del lograr el favor electoral de los ciudadanos.

El político puede adquirir los conocimientos necesarios abocándose él mismo al estudio de los problemas, pero esencialmente sus conocimientos provendrán de los análisis y del asesoramiento que le brinden los expertos.

A su vez, este político necesitará de otros asesores que le ayuden a elaborar una buena estrategia para lograr obtener el respaldo ciudadano por medio de la comunicación de sus programas políticos. Lo que convierte la campaña electoral en comunicación política es la mezcla explosiva de acontecimientos políticos y campañas publicitarias, de temas políticos, personalidades y mensajes publicitarios. La comunicación política tiene que ver con ambas cosas: con acontecimientos reales y otros especialmente creados, con las acciones de los políticos y sus intensiones, con las corrientes de pensamiento de la época y con programas políticos, con convicciones políticas y con publicidad, con polarización y consenso. ⁴⁸

⁴⁸ HESS. Ibid., p. 470.

Dentro del mismo proceso, y dependiendo de la circunscripción electoral a la cual se aspire, los candidatos y partidos deben diseñar todo un plan de trabajo que incluye: debates públicos, visitas a los medios de comunicación, desplazamientos dentro y fuera de la ciudad, sedes políticas, personas a su cargo, seminarios, foros educativos, etc.

Incluso, un político que ha ganado una elección se ve obligado a hacer una constante demostración de su capacidad de convocar mayorías. Para políticos y partidos, la campaña electoral se ha transformado en una escena permanente. Se compite por retener el gobierno o acceder al mismo, se compite por los votos, se hable o no de campaña electoral.

En definitiva, las campañas electorales contemporáneas se han convertido en toda una empresa con un único objeto: lograr el suficiente consenso dentro de los electores, de tal forma que todo el esfuerzo por acceder al poder o por llegar a él, se vea retribuido de forma posterior.

Todo estos factores nos indican, que el juego político, ya sea permanente por parte de los partidos, o de forma temporal por parte de los candidatos o elegidos, implica unos cuantiosos gastos. Dichos gastos como lo veremos más adelante, en el caso colombiano son sufragados en parte por el Estado, y en parte por los particulares.

Ante todo este escenario, se llega a un lugar que lamentablemente hoy día ya es común: la corrupción y obscuridad en la procedencia de los dineros que financian campañas y partidos políticos. Esto se debe a los altos costos que, como lo anotábamos, deben hacer los diferentes actores políticos en donde la ayuda estatal resulta poca. Así mismo, los

aportes de los grandes grupos económicos que, aunque de procedencia reconocida, no han resultado positivos para la política ni para los estados: primero porque el elegido pierde independencia en sus decisiones; y segundo, por que las condiciones de competencia política se inclinan a favor del candidato que agrupe a los más importantes grupos económicos.

Estos son algunos de los problemas que hoy día se afrontan en la financiación de partidos y campañas políticas: ¿cómo lograr un control de los recursos de los partidos para evitar fenómenos como la corrupción o la pérdida de autonomía que menoscaban la legitimidad de las organizaciones partidistas?; y ¿cómo superar los problemas de la desigualdad que genera la financiación privada de los partidos y cómo evitar que las medidas estatales tendientes a compensar esas desigualdades no originen problemas aún más graves, tales como renovados fenómenos de corrupción?⁴⁹

Colombia no ha sido la excepción a estos problemas, y aunque hay que reconocer el gran avance que se dio con la expedición de la Ley 130 de 1994, esta norma no ha sido suficiente. Y no lo ha sido porque desde su expedición ya se sabía que faltaban temas de gran relevancia como el debido control a los ingresos de origen privado y al ilimitado uso de la publicidad lo cual ha tornado más aguda la desigualdad de los partidos y candidatos políticos debido a la gran influencia de los medios de comunicación masiva como radio, televisión y periódicos.

Otro gran inconveniente ha sido la poca legitimidad de los elegidos, así como los altos costos que ha tenido que pagar la democracia colombiana y el poco avance en el sistema

⁴⁹ PIZARRO, Op. cit, p. 29.

político (partidos y conformación de la voluntad política), efectos que han repercutido en el desarrollo social y económico de la Nación.

6. FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS

6.1. ASPECTOS GENERALES

Uno de los elementos que en la democracia moderna se ha tornado como el más importante, es el de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales.

Para Paul Taylor el nexo es evidente:

"La democracia requiere participación. Esa participación no es posible directamente en las sociedades modernas, lo que supone recurrir al mecanismo de la representación. Para saber quienes serán los representantes y por qué, deben darse a conocer tanto los planteamientos como los candidatos, lo cual exige una organización que desempeñe esta labor para hacer así posible el mecanismo de la elección. Estas organizaciones, identificadas como partidos políticos y, los candidatos, necesitan costear el proceso electoral; y aquí entra su financiación, fenómeno que se convierte en el centro del debate político, ya que, en últimas, es el que permite el mantenimiento de este proceso, el cual hace posible la supervivencia de la democracia."⁵⁰

⁵⁰ TAYLOR, Paul. The best way to make better citizens is to give citizens better politics. Trad. Andrea Saldarriaga. Washintong: Revista de derecho público. Universidad de los Andes. 1998. p. 187.

Los ingresos de los partidos y movimientos políticos pueden tener variadas fuentes: las cuotas de sus miembros, donación, colectas públicas o productos de ciertos eventos o actividades realizadas por ellos. El Estado también puede financiarlos para garantizar la igualdad democrática y evitar que únicamente las personas adineradas puedan formar partidos o que éstos dependan, con perjuicio de su independencia y del interés nacional, de los grandes donantes, que lo hacen generalmente para influirlos y obtener ventajas, a veces obscuras, cuando ejerzan el poder público.

Uno de los aspectos que ha interesado a los estudiosos de los temas políticos, es el relacionado con la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales.

Las diferentes teorías nos han mostrado cómo la concepción sobre la financiación cambia de acuerdo con el tipo de estado existente. Es así como los *Estados Totalitarios* se concibe a los partidos como agentes del gobierno y por lo tanto la financiación es netamente estatal.

En la vieja concepción del Estado Liberal, se concibe a los partidos como agentes únicamente de la sociedad y la financiación es privada en su integridad.

El pensamiento político moderno, concibe a los partidos como agentes duales es decir representan a la sociedad y juegan un papel primordial en la conformación del poder político en el Estado y por lo tanto los dos deben contribuir a su financiación. De esta concepción nace la idea de la financiación mixta.

Otro aspecto que genera controversia permanente es el de los montos de la financiación por parte de los grupos económicos dominantes y del gran número de pequeñas financiaciones particulares, a fin de evitar los compromisos que una fuerte financiación obliga al receptor de la misma.

La financiación presenta otra modalidad si es 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.

Lo anterior indica que entre los países que han determinado la forma de financiación la política, esta el nuestro.

Los aspectos en los cuales ha sido difícil encontrar la solución adecuada, es el relativo al control efectivo de los ingresos y de los gastos de las campañas políticas y la reducción de la publicidad para disminuir así los costos de las campañas.

Cuatro son las razones que impiden encontrar la respuesta adecuada.

- 1.- Corrupción de la clase política.

- 2.- El excesivo dinero que se requiere en las campañas electorales, causado por los altos costos publicitarios y de inversión para los diferentes actos y eventos que se requieren en época de campaña.
- 3.- La ausencia de un sistema idóneo que permita controlar el origen, volumen y destino de los dineros privados en las campañas electorales.
- 4.- La desigualdad de oportunidades en la competencia electoral a causa de la financiación privada, en especial la de los grandes grupos económicos.

6.2. MODELOS DE FINANCIACIÓN ELECTORAL

La relación entre legislación partidaria y financiamiento de los partidos se puede resumir tomando como base dos modelos básicos y deduciendo a partir de allí diferentes formas mixtas.

6.2.1. Financiación exclusivamente privada

Históricamente el modelo básico original es el concepto de partido como forma libre de asociación de ciudadanos sin intervención del Estado. En este modelo de partido no caben regulaciones ni medidas sobre financiamiento. Los partidos se ven restringidos a actuar en la antesala de la formación de la voluntad pública y el Estado no tiene por qué

preocuparse por ellos. Un financiamiento público y aún toda norma sobre sus posibilidades de financiamiento, son consideradas ingerencias limitantes de la libertad de los partidos o que contravienen el principio de igualdad. El modelo tampoco justifica ventajas impositivas para los donativos que puedan recibir los partidos.

Desde otro punto de vista, hay quienes sostienen que no deberían existir topes a los ingresos o a los gastos de campañas, y que no debería existir legislación que se ocupara del tema, ya que está demostrada la ineficiencia de éstas. Sugieren que en su lugar, debería existir un compromiso ético de los políticos, y aunar esfuerzos en busca de una correcta formación de una cultura política respecto de los ciudadanos.

Para Andrea Saldarriaga, la pregunta que deberíamos plantearnos, no es ninguna relacionada con el tema de los topes de las campañas por ejemplo, para ella la pregunta que deberíamos plantearnos es sobre si la sociedad esta preparada o no para adoptar un sistema tan liberal. Y señala:

"Pero ante esta alternativa cabe preguntarse también cómo va a madurar una sociedad a la que no se le permite asumir responsabilidades ¿si no es así cuáles serían los mecanismos que le permitirían tal proceso de maduración? ¿hasta cuando tendríamos que esperar para que este proceso se consolide? ¿y mientras tanto que? ¿seguimos manteniendo un sistema de control electoral ineficiente que no ha sido capaz de frenar el desplifarro ni la

*consecución de dineros calientes y que tampoco ofrece una alternativa para cambiar los hábitos de la clase política y del electorado?*⁵¹

En el caso colombiano, creo que este tipo de sistema no tendría las condiciones para su realización, y no necesariamente porque la democracia no este preparada para ello, o esta sea la forma de modernizar la democracia colombiana. El problema más bien radica en los siguientes aspectos: a) la pobreza, pues a partir de esta debilidad social, los votos, que en últimas en este sistema vendrían a legitimar al candidato más ético, son subastados e incluso canjeados por productos alimenticios. Este factor influye necesariamente en la libertad de elección; b) el orden público, que afecta tanto la libertad de los electores como la libre expresión de los candidatos y partidos políticos, mermando gravemente el *diálogo político*; y c) la información que se dirige a los ciudadanos, se encuentra manipulada por los grupos de mayor influencia política o económica. En esto creo que los medios de comunicación son los primeros culpables, por voluntad propia o por dependencia.

Lo que sí no podemos desconocer, es la importancia que se le debe dar a la educación política y a la formación de la voluntad electoral. Tema desatendido por los actuales partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a quienes anualmente se les destina una partida de fondos públicos para coadyuvar en este proceso. Por ejemplo, de 1997 a 1998 tan sólo el 1% de los dineros públicos recibidos fueron destinados al fomento de la cultura política.

⁵¹ SALDARRIAGA, Andrea. Tres temas constantes en el debate de la financiación electoral y su relación con el diálogo político. Santafé de Bogotá: Revista de derecho público N° 9. Universidad de los Andes. Septiembre de 1998. p. 194.

Así las cosas, el sistema debería propender por un equilibrio entre estos dos eventos: de una lado, siendo más exigente con los gastos que la ley prevé para formación de la voluntad política. Y por otro, mejorando los mecanismos de fiscalización sobre los dineros aportados a las campañas políticas, en el caso de que se aporte dineros públicos a los partidos y campañas electorales.

6.2.2. Institucionalización de los partidos y financiamiento público

En 1980 el Profesor Heinrich Triepel configuró una clasificación en la cual se distingue cuatro etapas entre los Estados y los partidos políticos en Alemania, cuya definición, de acuerdo a lo discurrido hasta este momento, cobra virtual importancia en el estudio de los hechos que antecedieron a la actual realidad de la regulación del derecho electoral en Colombia.

Para el citado catedrático, existió una primera etapa en la cual las normas legales rechazan a los partidos y los perciben como *facciones*, esto es, como entidades imbuidas de intereses particulares en contraste con el interés general que representa el Estado; una segunda etapa en la cual, a pesar de que se continúa manteniendo la dicotomía radical entre Estado y la sociedad, se pasa de un rechazo abierto hacia los partidos a ignorarlos simplemente en los textos legales; una tercera etapa es aquella en la cual se da la legalización de los partidos, y finalmente, una etapa en la cual se les incorpora a la propia

Constitución, toda vez que se les considera que aún haciendo parte de la sociedad, cumplen una función esencial que debe reflejarse en la norma superior.⁵²

Al proponerse este cambio en el orden jurídico, en particular a nivel constitucional, se institucionalizan los partidos, la consecuencia natural es la sanción de normas sobre su financiamiento.

El Estado al asignarle a los partidos ciertas funciones, asume la responsabilidad de que los partidos puedan efectivamente cumplir esas tareas. En consecuencia debe crear las condiciones económicas necesarias. Además, del financiamiento público directo surgen el financiamiento público indirecto a través de la desgravación impositiva (*tax checkoffs or adds on*)⁵³ y la participación en recursos económicos públicos (*apropriations*).

La crítica que se le hace a este tipo de financiación netamente pública de los gastos electorales, es la de la pérdida de independencia de los partidos y candidatos respecto del gobierno.

A favor de ella, de acuerdo a algunos autores, es que de adoptarse una financiación de este orden, se evitaría la financiación con recursos privados de dudosa procedencia, así como le indebida influencia de los grupos económicos que provocan la desigualdad del

⁵² TRIEPEL, Heinrich. "Derecho Constitucional y realidad constitucional". Citado por Eduardo Pizarro Leongómez en la Financiación de la Campañas Electorales en Colombia. Santafé de Bogotá: Revista de Derecho Público N° 9. Facultad de Derecho, Universidad de los Andes. septiembre de 1998. p. 25.

⁵³ Tax Checkoff: es una forma distinta de financiación de las exenciones tributarias. Este es el sistema en el cual el contribuyente decide destinar una pequeña porción de su impuesto -de 1 a 5 dólares- a un partido o candidato, sin que esto implique un pago adicional. Tax add-ons: supone, por el contrario un pago adicional sobre el valor de la deuda fiscal.

sistema electoral, al conceder mayor apoyo a los candidatos de su preferencia con la intención de obtener favores futuros.

De adoptarse este sistema, también debería adoptarse mecanismos de la más alta responsabilidad política y sancionatoria, en donde estas prestaciones incluyan normas legales que regulen las condiciones y limiten las prestaciones. Las normas sobre financiamiento complementan las normas sobre la condición jurídica, organización interna y obligaciones de los partidos.

6.2.3. Formas mixtas:

No obstante, la concepción ideal de estos modelos básicos, pero mucho más aún, el diagnóstico concreto sobre el derecho vigente en materia de financiamiento partidario y electoral en el mundo, revela que, los modelos definen la legislación sobre partidos de los diferentes Estados sólo como formas teóricas y no como modelos concretos. Por un lado, la importancia de los partidos para el sistema político implica adoptar ciertas normas mínimas, aún en caso de una interpretación básica de los partidos como organizaciones sociales, entre las que también figuran determinadas disposiciones sobre financiamiento. Por el otro lado, en aquellos Estados en los que los partidos poseen rango constitucional, se busca fijar límites al financiamiento de los partidos.⁵⁴

Para el caso de América Latina -incluido Colombia- los sistemas mixtos de financiación adquieren importancia desde dos puntos de vistas: primero, por que el destinar sumas de

dinero del fisco para los gastos permanentes de los partidos y sumas temporales para los gastos de campañas políticas, tienen su sustento en el proceso re-democratizador. Como lo vimos en el capítulo destinado a los partidos políticos, los partidos son el canal más propicio para forjar una libre democracia a través de su labor de conformación de la voluntad política. Pero para ello requieren a su vez de dos cosas: elecciones libres y transparentes; y, financiación de sus gastos como agentes políticos con funciones constitucionales. En segundo lugar, por que la financiación privada permite, a los ciudadanos gestar un acercamiento más profundo con los problemas sociales y con la congregación de sus ideales políticos. Esta última idea, desde la concepción de la representatividad política. El factor que ha degenerado esta idea, ha sido los aportes de los conglomerados económicos con interés particulares, y la filtración de dineros *calientes*, pero para solucionar ello, se puede ser más exhaustivo con la prohibición de aportes provenientes de grupos económicos, y limitando las sumas que se pueden aportar a la política desde el ámbito particular. Respecto de las responsabilidades de los candidatos se hablará más adelante.

6.3. NECESIDAD DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN LAS DEMOCRACIAS MODERNAS

Para el profesor Dian Shefold, toda la crítica que se ha formulado a las actuales normas y prácticas vigentes en materia de financiamiento partidario sólo se puede verter sobre la

⁵⁴ SCHEFOLD, Dian. Financiamiento de los partidos políticos: análisis comparado de los sistemas europeos. Buenos Aires: Grancharoff J. A., 1995. p. 398-399.

base de que los partidos políticos son indispensables para el funcionamiento del Estado democrático. Y dice:

“Si comprendemos al Estado partidario en este sentido general, no determinante aun en forma directa para el derecho constitucional positivo, podemos decir que se trata de una característica común a los Estado de la CE. La crítica puede alzarse contra diferentes formas de manifestación, como ser dirigencias partidarias artificialmente estimuladas, dificultades para interesar a nuevas generaciones de políticos, etc. Todo esto debe tenerse en cuenta. Pero ninguna medida que se adopte significará alejarse del hecho básico que es el Estado partidario.”⁵⁵

Dentro de este marco conceptual, se torna en una necesidad básica para cualquier democracia moderna el tema de la financiación política y electoral, ya que todos los partidos y candidatos precisan de dinero. Los servicios organizativos de los que hoy dependen los sistemas de elecciones destinadas a elegir autoridades y formar nuevas dirigencias políticas tienen un precio. Se trata de un diagnóstico inapelable. Además de los aspectos críticos que ya hemos señalado, otra crítica que hoy merecen las disposiciones legales sobre financiamiento partidario se dirige contra diferentes formas de manifestación y contra el alcance del financiamiento y no contra y no contra la relación -inevitable- entre partidos y medios económicos.

⁵⁵ SHEFOLD, *Ibid.*, p. 4

6.4. VARIANTES Y EFECTOS DE LOS DISTINTOS MODELOS DE LA FINANCIACIÓN POLÍTICA DENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO

Más allá del aspecto cuantitativo, el financiamiento de los partidos aparece como un ámbito en el que confluyen los principales problemas de la Ley de partidos. Cualquier legislación implica al mismo tiempo una reacción legal a cuestiones del derecho en general. Toda regulación de la legislación presupone a la inversa las respectivas reglas para el debido financiamiento.

6.4.1. DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL

Si un orden constitucional reconoce institucionalmente a los partidos políticos o no, remitiéndolos entonces al ámbito de lo social, surgen diferentes posibilidades para solucionar el tema de su financiamiento. En aquellos casos en que la constitución les reconoce rango institucional, lo más apropiado es que las normas sobre financiamiento se compadezcan con su importancia constitucional, es decir que se provea a su financiamiento oficial de una manera u otra, o al menos se posibilite el financiamiento privado de tal modo que los partidos puedan ejercer la función que la legislación les asigna. A la inversa, si los partidos son remitidos al ámbito social con garantía de libertad partidaria como *status negativus*, tal situación obliga al Estado a abstenerse de financiarlos. Esto significa, por un lado, la renuncia a medidas directas de

financiamiento y, por otro, a la posibilidad de financiamiento privado sin control oficial. A lo sumo, y a modo de garantía de lealtad, puede considerarse la posibilidad de prohibir ciertas formas de financiamiento y en particular combatir posibles hechos de corrupción.⁵⁶

6.4.2. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Las modalidades de financiación también influyen en la estructura de afiliados de los partidos. Si el financiamiento se basa en cuotas con que contribuyen los afiliados, y ésta es la única fuente de ingresos deducible de impuestos, a diferencia de los restantes ingresos, y si el financiamiento público se hace depender del número de afiliados que contabilizan los partidos, y los recursos se desembolsan a las organizaciones descentralizadas, los partidos tienen un incentivo para tratar de atraer más afiliados. A su vez, el ciudadano se verá más motivado para participar activamente en la política a través de la afiliación a un partido. Si, en cambio, se apoya a las organizaciones partidarias como tales, es decir, fundamentalmente a nivel nacional, se admiten donativos a las organizaciones partidarias y se les conceden ventajas impositivas, se incrementa la capacidad de acción y la contundencia de los partidos, en particular de la centrales partidarias, lo que implica una mayor estructuración previa del proceso político.

6.4.3. FINANCIACIÓN BAJO EL ENFOQUE DEMOCRATIZADOR DE LAS LEYES

Un conflicto entre diferentes objetivos se plantea cuando postulados o normas jurídicas pretenden democratizar el proceso de formación de la voluntad interna. Este objetivo

⁵⁶ SHEFOLD. Ibid. p. 6.

depende fundamentalmente de las normas de financiamiento. Si en virtud del pago de su cuota, el afiliado cuenta con la posibilidad de participar activamente y los recursos se canalizan según el número de afiliados, concediéndole efectiva influencia en la formación de la voluntad del partido, el proceso interno se aproxima mucho al ideal democrático. No obstante, en ese caso la conducción nacional partidaria perdería en influencia, con lo que se debilitaría el sistema partidario en su conjunto. Si inversamente, las centrales partidarias se transforman en receptoras de recursos públicos en función del éxito obtenido en las elecciones o en virtud del principio de igualdad entre los partidos, decrece la dependencia de la conducción nacional de la aprobación de sus oficinas locales. En igual sentido actúa la posibilidad de recibir donativos exentos de pago de impuestos como institución. En tal sentido las disposiciones sobre organización interna de los partidos sólo adquieren su importancia a partir de las normas vigentes sobre financiamiento. Así mismo, y de manera contraria, normas sobre financiamiento pueden anular las intenciones de ley en materia sobre estructuras internas.

6.4.4. EL FINANCIAMIENTO COMO FORMA DE EVITAR LA CONCENTRACIÓN DE PARTIDOS

Las normas sobre financiamiento también influyen en el conflicto que existe entre los objetivos que pueda haber en materia de libertad y atomización o concentración de fuerzas partidarias. Se trata en particular de aquellos casos en los que ciertas formas de financiamiento –en particular el pago de subsidios directos por parte del Estado- se otorgan un función de una cantidad mínima de afiliados o votos que se eleva de modo tal que es difícil acceder al mismo.

Según si el financiamiento adopta la forma de un monto básico en función del principio de igualdad entre partidos, o de una suma proporcional en función del número de afiliados o de votos obtenidos, puede contribuir a la subsistencia hasta de los partidos más chicos, o impulsar un obligado proceso de concentración de fuerzas partidarias. Estas técnicas de financiamiento se pueden utilizar en función de objetivos diferentes. Aún cuando esto no ocurra, en particular por razones de orden constitucional, subsiste el interrogante acerca de la relación entre el modelo de financiación y las tendencias de atomización, por un lado, y la concentración por otro.⁵⁷

Un claro ejemplo de lo anteriormente dicho, lo encontramos en el caso colombiano. A partir de la promulgación de la Constitución de 1991 y de la expedición del Estatuto Básico de Partidos y Movimientos Políticos (Ley 130/94), hemos presenciado la atomización de las fuerzas políticas colombianas. En efecto, hoy día son más de 58 los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, lo cual prueba la atomización. Esta atomización, que en principio podría indicar una democracia pluralista y participativa, en realidad no lo es. Y no lo es tanto, toda vez que la mayoría de ellos son fuerzas políticas sin la mayor representación o agrupación ciudadana. En realidad lo que ocurre es que, debido a la financiación permanente que ofrece la Ley 130/94, obtener la personería jurídica de un partido es un gran negocio del cual se obtienen frutos prontamente. Basta ver, cuantos de ellos tienen sedes permanentes, cuantos foros, seminarios o debates políticos que contribuyan a la formación de la voluntad política organizan al año. Es decir, la atomización de las fuerzas políticas en Colombia, ha sido, desafortunadamente incentivada por los intereses particulares que despierta los aportes

⁵⁷ SHEFOLD. *Ibid.*, p. 396-3

públicos a los partidos en Colombia, y no como pudiera pensarse, por un avance hacia un sistema político de índole pluralista.

6.5. PROBLEMAS CRUCIALES DE LA FINANCIACIÓN POLÍTICA EN LAS DEMOCRACIAS MODERNAS

"*Money is speech*" (dinero es poder). Con esta expresión norteamericana resume Manuel José Cepeda Espinosa⁵⁸ el principal problema de la financiación política. Para el el dinero es:

"...discurso público porque compra acceso del candidato a los medios masivos de comunicación y porque permite que el mensaje del candidato a los medios masivos de comunicación y porque permite que el mensaje del candidato llegue, personalmente o por los medios, a los electores. De ahí la necesidad de organizar una campaña paralela a la electoral: una campaña para conseguir dinero. De ahí también el interés de capitales privados en suplir esa necesidad con la expectativa de que la gratitud del candidato le abra las puertas que, a su turno, requieren para desarrollar con éxito sus actividades privadas. En cada quit pro quo se puede estar negociando el mandato popular y el programa político del candidato. En esta negociación el único perdedor es la democracia."⁵⁹

⁵⁸ CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. Presentación de la Revista: Reforma Política: financiación de las campañas y de los partidos. Santafé de Bogotá: Universidad de los Andes, 1998. p. VI

⁵⁹ CEPEDA. Ibid., p. 5.

Tanto en la literatura especializada, como en los diferentes proyectos de reglamentación que hoy son tramitados en distintos Estados, podemos destacar que los principales problemas que se enfrentan, de acuerdo a este panorama son cuatro:

- 1.- Corrupción de la clase política.
- 2.- El excesivo dinero que se requiere en las campañas electorales, causado por los altos costos publicitarios y de inversión para los diferentes actos y eventos que se requieren en época de campaña.
- 3.- La ausencia de un sistema idóneo que permita controlar el origen, volumen y destino de los dineros privados en las campañas electorales.
- 4.- La desigualdad de oportunidades en la competencia electoral a causa de la financiación privada, en especial la de los grandes grupos económicos.

Así también, encontramos que para el profesor Fernando Cepeda Ulloa, hay tres maneras de solucionar estos aspectos:

1. La reducción de los costos de la política, para lo cual recurre a las siguientes proposiciones:
 - El recorte de los períodos de campañas electorales.
 - La prohibición de los comerciales políticos en radio y televisión, que además de ser costosos degradan el debate político.

- La asignación de espacios en radio y televisión, que permitan el acceso a todos los aspirantes. Estos espacios deben adoptar la forma de debates, con reglas de juego claras, inmodificables por las partes y establecidas con anticipación.

2. La financiación estatal y la drástica reducción o eliminación de las contribuciones privadas.

3. La racionalización y democratización de los partidos

Como se puede apreciar a simple vista, encontrar la solución de cada uno de estos problemas no es fácil, además porque no solo con la expedición de leyes más severas el problema quedará reducido. Sin embargo los diferentes estudios que sobre el tema se han publicado a la fecha, sugieren diferentes soluciones. Mismos que por la trascendencia e implicaciones de diversa índole, respecto de los temas que hemos venido hablando, requieren de un gran compromiso político y ciudadano.

6.5.1. CORRUPCIÓN POLÍTICA

Los escándalos de corrupción son una señal de que un país reconoce la diferencia entre lo público y lo privado. Uno de los rasgos distintivos de las sociedades democráticas modernas es la separación formal entre el Estado y ⁶⁰el resto de la sociedad.⁶¹

⁶⁰

ACKERMAN, Susan Rose. Corruption: A study in political economy. New Haven: University of Yale, 1978. p. 373.

Los políticos, los burócratas y los magistrados reciben unos salarios y deben establecer una distinción precisa entre sus ingresos económicos personales y los del Estado. A los funcionarios públicos se les contrata para llevar a cabo una labor pública y se les prohíbe obtener beneficios económicos personales de individuos y empresas privadas. La corrupción y el tráfico de intereses personales se producen en estas sociedades cuando los funcionarios utilizan sus cargos públicos para obtener beneficios personales. Así, en las nuevas democracias emergentes, la corrupción puede ser una señal de progreso. La preocupación de los ciudadanos a propósito de los sobornos que reciben los funcionarios públicos en pago de favores indican que los ciudadanos y las autoridades de gobierno reconocen la existencia de normas que regulan las prácticas leales y de administración competente, y que éstas pueden ser violadas.

La "alta" corrupción, o corrupción en las altas esferas debe ser imposible en un país donde la autoridad del Estado emana de la figura del gobernante. Estos gobernantes pueden carecer de legitimidad, pero no pueden ser corruptos. El gobernante y el Estado se encuentran en estrecha relación. La corrupción en los niveles más bajos puede ocurrir cuando los funcionarios se enriquecen tanto a expensas de los gobernantes como de los ciudadanos, si bien el propio gobernante es ajeno a ello. Al observar conductas "cleptocráticas" en las altas esferas, los funcionarios de menor rango buscan una participación y sólo se ven limitados por la inquietud del gobernante ante la posibilidad de perder una porción del botín. Los sobornos pagados a los gobernantes constituyen un síntoma más profundo que afecta a la legitimidad política.

6.5.1.1. La democracia como límite a la corrupción

La democracia no siempre constituye un remedio contra la corrupción. El cambio de un gobierno autoritario a un gobierno democrático no disminuye necesariamente los sobornos. Más bien, redefine las normas del país en lo relativo a la conducta de los funcionarios públicos. Un país que se democratiza sin a la vez crear una legislación y sin velar por el cumplimiento de las normas que rigen los conflictos de intereses, el enriquecimiento económico y los sobornos, corre el riesgo de socavar sus nuevas y frágiles instituciones, vulnerables frente a la búsqueda de beneficios personales.

6.5.1.2. Influencia de los dineros privados en la corrupción política

Los distintos niveles del sistema político y económico, el soborno de los dirigentes políticos y de los funcionarios públicos es un fenómeno especialmente inquietante. La "alta" corrupción, o corrupción de alto nivel, mueve grandes cantidades de dinero, y a menudo son las empresas multinacionales las que practican los sobornos. Si sólo el 5% de las inversiones extranjeras directas en los países menos desarrollados asumiera la forma de sobornos, el total alcanzaría una suma promedio de 2 mil millones de dólares al año. Si el 5% del valor de las importaciones de mercancías fuera desviado para sobornos, el total combinado llegaría a 50 mil millones de dólares.⁶² Sin embargo, la corrupción de los grandes grupos económicos no es únicamente una cuestión de transferencia de los beneficios de los monopolios de un bolsillo a otro. Pero la corrupción no es únicamente un

problema de distribución. También tiene consecuencias que inciden en la eficiencia. En un país que desea crear unas instituciones democráticas y de mercado frente a poderosos rivales, estos efectos distributivos y de eficiencia pueden tener consecuencias políticas si la corrupción a gran escala socava la legitimidad de un gobierno.

El problema no consiste únicamente en identificar la incidencia del soborno en sí, sino también en definir las consecuencias del soborno en cuanto da lugar a términos contractuales sobredimensionados, a proyectos deficientemente concebidos, a la distorsión de las prioridades de desarrollo y al debilitamiento de la actuación del gobierno.

Tanto los políticos que enfrentan difíciles campañas de reelección como aquellos que se encuentran al final de su carrera política, son vulnerables a la corrupción. Sin embargo, la compleja estructura de organización de las legislaciones democráticas y la separación formal de poderes aumentan los costos de la corrupción, y pueden llegar a disuadir todas las operaciones de corrupción excepto las más importantes, como por ejemplo, la débil estructura que en contra del delito contra la corrupción despliega la única ley de partidos como lo es la Ley 130 de 1994.

⁶² ACKERMAN. *Ibid.*, p. 405.

6.5.1.3. factores que facilitan la corrupción:

Para Robert Klitgaard, uno de los mayores expertos en el mundo en el tema de la corrupción, ésta es en realidad la resultante de una fórmula que puede ser aplicada universalmente: “*monopolio+discrecionalidad-transparencia*”.⁶³

En aplicación de ésta fórmula para el caso colombiano, este hecho se presenta de forma continua tanto en la financiación de partidos como en la financiación de la campañas electorales, pues estas cuentas, es decir, la publicación de sus ingresos y egresos sólo viene de forma posterior: para el caso de los partidos políticos, antes del 31 de enero de cada año; y, para el caso de las campañas electorales un mes después de cada debate electoral. (Ley 130/94, art. 18). En otras palabras, en el transcurrir del tiempo, se presenta una total discrecionalidad y una carencia absoluta de transparencia, en el manejo de los dineros de parte de cada partido o movimiento político.

6.5.1.4. la corrupción en la financiación política resta independencia y legitimidad a los elegidos:

La corrupción en materia de financiación de campañas y partidos políticos, no se presenta exclusivamente por la injerencia de dineros *calientes*. Cuando en alguno de estos dos estadios políticos se reciben contribuciones o donaciones, sea cual sea el origen o fuente del ingreso, con la intención de obtener retribución de favores por parte de los patrocinadores, quienes en la mayoría de los casos esperan, o bien normas económicas

que les favorezca su participación en el mercado, o bien llegar a ser parte contractual gracias a la influencia que su patrocinado ha ejercido sobre los gerentes o directores de cada entidad del Estado, se ha perdido la independencia y la legitimidad del elegido, y por ende, es un factor que promueve la corrupción, pues de ella misma viene su elección.

La mayoría de países posee legislaciones que condenan la corrupción y otras formas de obtención de beneficios personales. Las elecciones, la opinión pública, los medios de comunicación, las normas que rigen la contabilidad y la aplicación de las leyes restringen la búsqueda desenfrenada de beneficios personales por parte de los funcionarios. Sin embargo, las lecciones básicas del análisis de Brennan y Buchanan introducidos por la doctora Ackerman⁶⁴, se refieren a la lucha contra la corrupción. Ésta puede ser mitigada mediante una estructura constitucional que limite el nivel de los beneficios de los monopolios bajo el control del Estado.

El carácter endógeno de las ganancias por corrupción en los países cleptocráticos arroja dudas sobre el argumento de que la corrupción favorece el crecimiento en los países con grandes burocracias. Al contrario, la causalidad puede darse a la inversa. La posibilidad de obtener sobornos alienta a los funcionarios a crear trabas burocráticas.

Incluso los dirigentes elegidos democráticamente pueden ser inmunes a las responsabilidades criminales legales, especialmente si la corrupción se asocia con miembros del entorno familiar próximo o con socios comerciales, y no con el propio gobernante. Sin embargo, esto no significa que el costo de aceptar sobornos es nulo. Si el

⁶³ KLITGAARD, Robert. "Las leyes solas no son suficientes". En: Revista Semana. Santafé de Bogotá. Edición No. 938 Abril 24 a mayo 1 de 2000; p. 28-29.

⁶⁴ ACKERMAN. Op. Cit., p. 340.

soborno es descubierto, puede socavar la legitimidad del régimen y aumentar la amenaza de caída del gobierno.

Es más probable que salgan a la luz los grandes sobornos que los pequeños, y pueden tener un impacto más negativo en el futuro del político en el poder. Los altos funcionarios a quienes interesa conservar el poder pueden rechazar los sobornos, o pueden limitar el alcance de los sobornos con el fin de limitar el escándalo político.

6.5.1.5. Por qué interesa a la economía los sobornos y corrupción política:

El tema de la corrupción en las campañas electorales y en la financiación de los partidos políticos, contiene muchos más efectos que el de la pérdida de legitimidad gubernamental. En efecto, es cierto que debido a los grandes costos de las campañas políticas, en especial por los grandes costos publicitarios, los candidatos y partidos políticos buscan evadir las leyes sobre límites a las contribuciones privadas, y obtener fondos económicos sin importar su proveniencia.

Este afán desenfrenado de alcanzar un escaño público, o de mantener el poder, se explica desde la óptica de los candidatos y gobernantes, cuando de corrupción se trata, por la gran influencia que se ejerce sobre los procesos contractuales con el Estado. De igual forma, por el manejo del ejecutivo y del legislativo sobre el manejo macroeconómico del Estado, y por el manejo de la política criminal.

Así por ejemplo, si se requiere una decisión legislativa favorable, se debe persuadir a una mayoría para que vote a favor de la política deseada por el contribuyente político. Así, el nivel de soborno dependerá de la voluntad y la capacidad del poder legislativo para organizarse con fines de extorsión. *“Los sobornos pueden influir en muchas decisiones, aunque el nivel de éstos puede ser bajo si no existe una coalición corrupta estable capaz de extraer una alta proporción de los beneficios privados”*.⁶⁵ Si la revelación de la corrupción presagia una muerte política, y si esta revelación es más probable cuanto mayor sea el nivel del soborno, es posible que los políticos no estén dispuestos a aceptar sobornos importantes. Esta conclusión, no obstante, supone que los electores se centrarán en el nivel de los sobornos aceptados, no en los costos distorcionadores que entraña para la sociedad la aprobación de una ley a cambio de sobornos. También supone que en algún momento los beneficios de grandes sobornos se ven superados por los elevados costos. En otras condiciones, podrían darse dos resultados diferentes: un régimen no corrupto en el que los políticos que pretenden ser reelegidos rechazan todas las ofertas, y un contexto totalmente corrupto en el que los sobornos son tan altos que compensan los costes derivados de incurrir en sobornos. Por el contrario, las democracias con coaliciones gobernantes estables pueden no ser muy diferentes, en lo relativo a los sobornos, de los regímenes autocráticos personalizados. El régimen centralizará las operaciones y se ocupará de la distribución de los sobornos a sus miembros.

Desde el punto de vista de los patrocinadores, el interés en patrocinar candidatos o partidos políticos, también está dado por unos beneficios no tan mediatos como la retribución de favores por parte del futuro elegido o sus dependientes. El problema final que suscita cuestiones de eficacia y de equidad es el destino de los sobornos. Al principio,

⁶⁵ ACKERMAN. *Ibid.*, p. 351.

podríamos pensar que el empleo de pagos por corrupción es irrelevante. El hecho de que el dinero provenga de sobornos no debería afectar el deseo de darle un uso productivo. Este resultado no se produce necesariamente si el destino de algunos sobornos atrae más que otros la atención de la opinión pública y de las autoridades que velan por el cumplimiento de la ley. El propio proceso de convertir los sobornos en un recurso ordinario puede ser aparatoso y caro. Además, dado que en un principio el dinero se obtuvo ilegalmente, podría estar más fácilmente disponible para ser invertido en actividades comerciales ilegales.

Se pueden invertir los ingresos por sobornos en el extranjero burlando los controles de movimientos de capital del propio país. Los sobornos de las empresas multinacionales pagados a los altos cargos contribuirá muy probablemente a la fuga de capitales. Los fondos pueden ser depositados directamente en cuentas bancarias en el extranjero sin violar jamás las normativas del país de origen. Desde luego, si los sobornos son simplemente una manera de repartir los beneficios del negocio entre los dirigentes de un país y sus patrocinadores llámense como se llamen, el hecho de poner fin a la corrupción no aumentaría las inversiones domésticas. Simplemente enriquecería a los inversionistas extranjeros.

Desde luego, se podría criticar los controles de las exportaciones de capital a partir de un razonamiento económico. Sin embargo, podrían ser una respuesta alternativa y necesaria a otras distorsiones en las políticas macroeconómicas de un país. No obstante, cualquiera sean los méritos subyacentes, un sistema que permite que los altos cargos públicos corruptos burlen dichos controles mientras disuade a los demás, seguramente es poco recomendable.

Por otro lado, los funcionarios corruptos pueden exportar capitales aún cuando haya inversiones lucrativas en el país. Si un estilo de vida ostentoso es visto como muestra de corrupción, los funcionarios pueden invertir en el extranjero aún cuando las oportunidades en el interior sean buenas. Así, aunque el soborno represente una mera transferencia de los beneficios de los actores del sector privado o ilegal a los bolsillos del gobernante, su carácter ilegal puede distorsionar las prioridades de inversión. Incluso el dinero que permanece en el país podría destinarse a realzar de forma ostentosa el poder personal del gobernante en lugar de ser canalizado a proyectos de inversiones productivas.

En resumen, el impacto global de la corrupción en las campañas políticas, incluye, no sólo los efectos directos de los sobornos para influir en el manejo político y contractual de un gobierno, o, como forma de buscar beneficios legales al afectar el Congreso, sino también, posiblemente, los efectos indirectos sobre los flujos de capital y lavado de activos, debido a la falta de transparencia en la publicidad de las cuentas de los partidos y las campañas políticas. Así las cosas, tanto los unos como los otros, se han convertido en un gran atractivo para los negocios ilícitos, además de constituirse en una empresa que permite todo tipo de manejos.

6.5.1.5. La elección, la financiación política y la corrupción:

Debemos considerar las demandas de financiación corrupta por parte de los políticos, así como el impacto del poder legislativo y de los organismos gubernamentales sobre los incentivos de corrupción y las ofertas de financiación.

Hay dos factores contrastantes. Por el lado de la demanda que estimulan tanto a los políticos que pretenden ser reelegidos como a los políticos salientes para que acepten sobornos. En primer lugar, las elecciones son costosas, de modo que los candidatos necesitan recaudar fondos para sus campañas o proporcionar beneficios privados a los contribuyentes. Estas presiones financieras pueden dar a los políticos un incentivo para aceptar financiaciones por fuera de los límites legales. Los políticos en la mayor parte del mundo están desarrollando sujetos a estas presiones, pero los países con escasos controles sobre la financiación de las campañas y sobre los contribuyentes que esperan muchos favores y ayudan a enfrentar los problemas más serios.

En segundo lugar, a veces los políticos pueden encontrarse ante la posibilidad de que su reelección es muy lejana. Esto puede ocurrir porque su popularidad ha disminuido desde su elección, porque la ley prohíbe su reelección o la época de la campaña electoral es demasiado extensa. A medida que se acerca el momento de su reelección, tienen un incentivo para extraer la mayor cantidad de dinero posible de su cargo. Los países que experimentan una transición a la democracia pueden ser especialmente vulnerables si los políticos no elegidos que siguen en sus cargos dudan de su capacidad para ganar las elecciones, y si no han sido legalmente compensados por los nuevos políticos demócratas.

6.5.1.6. Conclusión:

La corrupción en el sistema político y electoral es un fenómeno difícil de erradicar. Como lo anotábamos, los diferentes matices que la corrupción encarna son amplios y bien complejos.

En el caso de la financiación política la primera herramienta sería, para el caso colombiano, reformar la ley estableciendo reglas más claras, exigentes y transparentes. Sin embargo esto no es suficiente, hay que disminuir los costos de las campañas políticas, y para ello es necesario que el Estado financie indirectamente las campañas al prohibir la publicidad en medios privados y arrogándose la propaganda política, de manera total y general, en los medios públicos, como en la televisión y la radio, como lo veremos en el capítulo de la publicidad política más adelante.

Igualmente, las reformas que impulsan un país hacia la democracia pueden limitar los incentivos de corrupción, pero el resultado no es inevitable. Los costos de las campañas electorales pueden generar nuevas razones para que los políticos obtengan beneficios económicos de las empresas y de individuos adinerados. Los políticos que esperan perder las elecciones pueden ser objeto de corrupción debido a la posición insegura de sus cargos, que es el sello característico de una democracia que funciona bien. Por el contrario, los políticos de carrera que pretenden ser reelegidos por una opinión pública que censura la corrupción, por lo menos en teoría, se verán desincentivados para aceptar sobornos. Las fuentes independientes de la autoridad, característica de la mayoría de los sistemas democráticos, colaboran para limitar las comisiones ilegales, multiplicando los

controles sobre las acciones de los gobiernos e incrementando los costos de transacción para ciertos negocios corruptos. Sin embargo, un sistema electoral es un elemento disuasorio insuficiente para la corrupción por si solo, es necesaria una cultura política muchos más fuerte, al igual que una decidida ofensiva por parte de los organismos de control, los cuales a su turno deben estar totalmente despolitizados.

6.5.2. LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS Y LOS ALTOS COSTOS PUBLICITARIOS

Para la ciencia del derecho electoral, la publicidad política pagada y los altos costos que ella acarrea, dependiendo de la circunscripción electoral que se quiera abarcar, no es un tema nuevo.

En Inglaterra en 1948, los gastos publicitarios del Partido Laborista, ya eran exagerados. *“La suma total de los fondos políticos de los sindicatos ascendía aproximadamente a 399.000 libras, de las cuales 113.000 se entregaron al Partido Socialista en cuotas de afiliación. La totalidad de las 286.000 libras restantes se utilizaron también en propaganda socialista.”*⁶⁶

Hoy día, la situación no es diferente. Para Ronald Dworkin, el dinero que se invierte de la publicidad política pagada, se inspira en el siguiente problema:

“...El debate político nacional es dirigido hoy día por los comerciales de radio y televisión que son negativos, poco ingeniosos y condescendientes:

estos anuncios, en la visión de los autores de un libro reciente, Going Negative, conducen a los moderados a no votar, dejando el terreno a partidarios y fanáticos... ”⁶⁷

Muchos justifican la inversión publicitaria durante la época electoral con base en concepciones ingenuas de la racionalidad del elector y de la democracia. Creen que el electoral llega a la época de campaña abierto a todos los mensajes que puedan emitir los candidatos, dispuestos a evaluarlos fríamente y a escoger el mejor.

No obstante, el poder que ejercen los medios de comunicación parece no tener límites. No es difícil concebir la idea, de un candidato que sin importar su pasado, se postule a un cargo de elección popular, y que haya logrado su cometido con base en propaganda política, que invada la televisión, la radio, la prensa escrita y las vallas publicitarias.

6.5.2.1. CAMPAÑAS POLÍTICAS Y CAMPAÑAS PUBLICITARIAS

Lo que convierte la campaña electoral en comunicación política es la mezcla explosiva de acontecimientos políticos y campañas publicitarias, de temas políticos, personalidades y mensajes publicitarios. La comunicación política tiene que ver con ambas cosas: con acontecimientos reales y otros especialmente creados, con las acciones de los políticos y sus intenciones, con las corrientes de pensamiento de la época y con programas políticos, con convicciones políticas y con publicidad, con polarización y consenso.

⁶⁶ MCKENZIE, R. T., Los partidos políticos británicos. La distribución de poder dentro de los partidos conservador y laborista. Gran Bretaña: William Heinemann LTD, Londres. 1960. p. 714-715.

K.M. Wolff de la agencia publicitaria Wolff & Winderlich de Hamburgo (Alemania), lo expresa en los siguientes términos: *“La campaña electoral tendrá sus dificultades para compensar con el envase, lo que no da el contenido”*.⁶⁸

A comienzos de la década de los cuarenta, un sociólogo norteamericano, quien pronto se volvería famoso, Paul F. Lazarsfeld, publicó los resultados del primer estudio realizado en el mundo sobre los efectos de las campañas electorales.⁶⁹ Lo hizo con relación a la campaña presidencial de 1940, en la que compitieron el demócrata Franklin Delano Roosevelt, quien buscaba la reelección por segunda vez; y el republicano, Wendell Lewis Wilkie. Para apreciar el efecto aludido, Lazarfeld y sus colegas siguieron de cerca, y metódicamente, las opiniones y preferencias de una muestra de ciudadanos, desde antes de que fueran elegidos los candidatos mencionados por parte de sus respectivos partidos políticos, hasta días después de la fecha de elección.

Lo importante del estudio es que, 50 años después, en la elecciones presidenciales de los Estados Unidos se sigue observando que la mayoría de los votantes inicia la campaña con la decisión ya tomada a favor de un candidato y la mantienen firme a todo lo largo de la misma. Es decir, las campañas publicitarias si ejercen un poder innegable, pero sobre aquellas personas que al iniciarse la campaña no han decidido por quien votar, o quienes lo hacen en el transcurso de la misma.

⁶⁷ DWORKIN, Ronald. La maldición de la política norteamericana. Revista de Derecho Público No. 9. Santafé de Bogotá: Universidad de los Andes, 1998. p. 146.

⁶⁸ DEUTSCH, Karl W. Politische Kyberneit, Modelle und Perspekiven. Firburgo, 1966. p. 280.

⁶⁹ LAZARFELD, Berelson y Gaudet. The people's choice How. New York: Columbia University Press, 1944. p. 244.

Para el caso colombiano, podríamos hacer un símil con Estados Unidos o Francia, esto es, que más del cincuenta por ciento de los posibles votantes saben por quien van a votar aún antes de realizarse las candidaturas. El otro cincuenta por ciento entonces, sería el mercado hacia el cual se dirigirían las campañas publicitarias. Por ende, si pensamos que dentro del cincuenta por ciento que ya sabe por quien va a votar, se pueden encontrar, en el caso de una elección presidencial, tres o cuatro candidatos representativos, en cifras globales, el potencial al cual un candidato puede convencer con sus mensajes publicitarios, podría llegar a ser la mitad más uno de los votantes. Esto sin contar la posibilidad de una segunda vuelta electoral, en donde las cargas se deben dirigir hacia aquellos sectores de la población que en ese momento, tendrán que decidir por quien deben votar.

6.5.2.1.1. Efecto de las imágenes publicitarias:

De la literatura especializada, se puede inferir como definición generalizada de imagen, aquella representación mental simplificada de una persona, grupo social, hecho, institución, o país. Por ejemplo, de todo individuo que conocemos conservamos una imagen. Específicamente de los políticos tenemos una imagen: positiva o negativa, o claraoscuro, según quien sea. De cada uno de los aspirantes a la Presidencia, al menos de quienes más figuran, tenemos una imagen. Esa imagen generalmente no es producto de la publicidad pagada. Más bien, es el resultado de una serie de noticias y otros mensajes informativos que nos han proporcionado los medios, los comentarios hechos por colegas, familiares y amigos, y de experiencias personales que, a lo largo de los años, hemos ido acumulando.

La imagen de los candidatos no se crea en una campaña. Viene de atrás⁷⁰. Según sea esa imagen, interpretamos en una forma o en otra lo que el candidato dice o hace en época de campaña. Más aún, aceptamos o rechazamos sus propuestas, dependiendo en gran parte de la buena o mala imagen que de él tengamos.

El elector no suele votar por una persona que desconoce, de quien solo ha venido escuchando algo durante la campaña – a no ser que personas de mucha autoridad para el elector recomienden a esa persona-.

En este sentido es completamente gratuita la contraposición entre imagen y programa⁷¹. Cuando un ciudadano se siente atraído por una propuesta programática hecha por un candidato, el carácter atractivo de la propuesta no puede aislarse de quien la hace. En campañas electorales, muy raro será quien acoja un programa sin tener en cuenta la persona, o grupo de personas, que lo respaldan.

6.5.2.1.2. Efecto de los programas:

Generalmente existe un enorme desconocimiento del electorado en todas partes del mundo, en relación con los programas políticos. Lo cual lleva a concluir que las preferencias por los candidatos generalmente son ajenas a sus propuestas programáticas, y que dependen ante todo de su imagen, tal como lo acabamos de plantear.

⁷⁰ Ver Lodge, McGraw y Stroh (1989). “*Imágenes vs. Programa: Una falsa disyuntiva*”, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia *elige* (Santafé de Bogotá: Abril de 1994), pp. 39-42

⁷¹ Graber (1993: 313-314).

Dichas propuestas en la mayoría de los casos ejercen un efecto de refuerzo, o activación, sobre las simpatías preexistentes. Son muy escasos los electores que toman una decisión sobre cuál candidato apoyar a partir de la sola consideración de sus respectivos programas.

6.5.2.1.3. Papel de los medios de comunicación:

Hemos señalado, que las campañas son el período de tiempo que el candidato emplea desde que lanza formalmente su candidatura hasta la fecha de las elecciones.

Durante el período de estas campañas, los medios en particular a través de sus mensajes noticiosos y de sus espacios de opinión para análisis de la actualidad política, cumplen ante todo un papel informativo y de refuerzo. Pero conviene destacar, por un lado, que ese papel lo cumplen exitosamente entre quienes más se interesan por cuestiones políticas, que son precisamente quienes de ordinario más temprano toman su decisión sobre cuál candidato respaldar. Por otro lado, si se examina el contenido de los mensajes informativos de los medios, ese contenido generalmente es superficial, breve – en televisión se cuenta en términos de segundos –, y centrado ante todo en aquello que se puede considerar “noticia”. Por ejemplo, si un político cambia de posición sobre algún tema, se constituye en noticia; no así quien es constante en sus puntos de vista.⁷²

Importa por otro lado destacar que la exposición a los medios por parte del elector es selectiva, es decir, sintonizamos o leemos unos medios y no otros, los que consideramos

⁷² LOSADA LORA, Rodrigo. Efectos reales de las campañas y de la publicidad electoral; lecciones para la financiación de las campañas. Santa Fe de Bogotá: 1997. Publicaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil. p. 139-140.

más creíbles, los cuales por cierto suelen ser aquellos que coinciden con nuestras propias preferencias o prejuicios. Más aún, la atención a los mensajes del medio preferido es selectiva, en cuanto depende de nuestro interés por el tema y de utilidad que percibimos en el mensaje. Y nuestra percepción de los mensajes a los cuales finalmente les ponemos atención es así misma selectiva, porque depende de los códigos de procesamiento cognitivo (esquemas mentales, estereotipos, prejuicios, etc.) que tenemos⁷³. Esta secuencia de procesos selectivos ayuda a visualizar la cantidad de obstáculos que tiene que superar los mensajes contrarios a nuestras creencias o simpatías.⁷⁴

Quizás el efecto más importante que alcanzan los medios, particularmente con sus espacios noticiosos, es el denominado “creación de la agenda”⁷⁵. Hace más de treinta años un agudo investigador sobre los efectos de la prensa política en la mente de los ciudadanos, Bernard Cohen, decía: La prensa “puede no tener mucho éxito la mayor parte del tiempo diciéndole a la gente cómo pensar, peor, es tremendamente exitosa cuando dice a sus lectores sobre qué deben pensar”⁷⁶.

Es decir, en materia de preferencias por candidatos y políticas públicas, los medios, al menos en el corto plazo, por ejemplo en el lapso de una campaña, difícilmente imponen un punto de vista sobre alguien o sobre algo. Pero en esta medida en que informan sobre algo, y lo hacen repetidas veces o varios medios simultáneamente a la vez, nos ponen a hablar sobre ese tema. En ese sentido se dice que “crean la agenda”, o el temario del

⁷³ Graber (1988).

⁷⁴ LOSADA. Op. cit., p. 140.

⁷⁵ Esta expresión está asociada a los nombres de Maxwell E. McCombs y Donald L. Shaw. Ver McCombs y Shaw (1972) y McCombs (1975).

⁷⁶ B. Cohen (1963) citado por Milburn (1994: 221).

debate público. Por supuesto, esa agenda puede resultar favorable para unos candidatos, pero desfavorable para otros⁷⁷.

6.5.2.1.4. Efecto de los debates televisivos ente candidatos:

En realidad, según los estudios realizados sobre ellos en los Estados Unidos, donde precisamente nació y se mantiene mejor la tradición de estos debates, estos ante todo refuerzan las preferencias ya preexistentes⁷⁸. Sólo muy pocos de quienes lo ven, cambian de preferencia como consecuencia de lo argumentado y contra-argumentado por los candidatos. De otra parte, se sabe que los debates suministran muy poca nueva información a los electores, aún cuando pueden suscitar algún interés entre ellos para buscar más información. Eso no impide, sin embargo, que los electores evalúen el desempeño de su propio candidato durante el debate y que emitan un parecer, si es del caso, en términos negativos.⁷⁹

6.5.2.1.5. Nexo entre publicidad y campañas políticas:

Ese nexos puede ser interpretado de muy varias maneras, entre ellas las que propone el politólogo Rodrigo Losada Lora, quien ha introducido a la literatura política colombiana, valiosos escritos.

⁷⁷ Iyengar Kinder (1987) ha estudiado a fondo el “priming effect”, extrañamente traducido al español como “efecto impresión”. Ver, además Krosnick y Kinder (1990).

⁷⁸ Kraus y Davies (1981); Jaimeson, (1990); Lanoue (1991).

⁷⁹ LOSADA. Op. cit. p. 143.

1. Si por “periodo de campaña” entendemos el lapso de tiempo durante el cual una persona esta promoviendo su nombre para ocupar un cargo público, ese periodo es casi imposible de delimitar con precisión - cuándo exactamente empezó Horacio Serpa o Andrés Pastrana, su campaña por la presidencia-, ese periodo varía sustancialmente de un candidato a otro.

Como acabamos de decir, la buena o mala imagen de un personaje público se suele ir elaborando en la mente de los electores mucho antes de que el anuncie formalmente su intención de competir por un cargo público. Eso es importante para determinar cuánto tiempo debe durar el periodo, anterior a unos comicios, durante el cual debe durar la publicidad política pagada. Esa duración bien puede ser muy breve, por ejemplo, cuatro semanas. Lo que un candidato no ha construido antes, ya no puede construir a punta de publicidad, o no por lo menos en cantidades que excedan más del 50% del electorado.

2. Dado el escaso efecto que ellos tienen para ganar adeptos, es mejor otorgar unos auxilios muy limitados para este fin y obligar así a los candidatos a que maximicen su uso, ubicando con alguna mayor precisión dónde están sus simpatizantes, y tratando de llegar sólo ellos. Sin embargo este tema podría pertenecer más a la elaboración de una estrategia de campaña eficiente, y no a la ingeniería legal.
3. Si son muchos los candidatos, es poco menos que inútil su presentación sucesiva por T.V., a una hora determinada: Sabemos que muy pocos los ven, y probablemente mucho menos les ponen atención. Sin embargo, si la financiación indirecta que ofrece el Estado mediante los mensajes televisivos, fueran los únicos espacios en los cuales

los candidatos pudieran salir en televisión, esto es, prohibir los anuncios publicitarios y los programas políticos pagados, convertiría este instrumento en uno de los más valiosos junto con la radio pública. De esta forma, la gente se interesaría mucho más en ellos por su poca cantidad, los candidatos y los partidos los utilizarían de forma eficiente y económica, y los costos de las campañas por este concepto se disminuiría significativamente.

6.5.2.1.6. Efectos de la publicidad:

La Ley 130 de 1994 denomina “propaganda electoral”, a la publicidad pagada por cada una de las campañas en contienda política. Los estudios realizados sobre sus efectos en época de campaña muestran, por de pronto, que los mensajes publicitarios no se aceptan independientemente de la credibilidad que inspira su emisor ; por lo tanto, el mensaje publicitario de un desconocido cuando más suscita curiosidad, quizás admiración por su valor artístico, pero muy difícilmente gana el voto de los ciudadanos⁸⁰.

En general, la publicidad pagada puede cumplir uno o más de los siguientes efectos : suministrar información, despertar el interés, reforzar las preferencias preexistentes, persuadir algunos, y contribuir a crear la agenda del debate público.

En términos de información sobre quiénes están en competencia, y sobre sus preferencias programáticas, por cierto enunciadas casi siempre de modo muy genérico, la publicidad cumple un papel muy limitado⁸¹. Contribuye mucho para que los electores sepan quién está aspirando a cuál cargo. Pero logra muy poco para que los ciudadanos adquieran un

⁸⁰*Ver entre otros, Boiney y Paletz (1991).*

mínimo de información sobre las tesis y programas de los candidatos. Un investigador norteamericano, resumiendo las numerosas investigaciones sobre el tema realizadas a lo largo de los últimos cincuenta años, sostiene que, “aun juzgados con los estándares más generosos, la mayoría de los norteamericanos se muestran pobremente informados sobre las posiciones de los candidatos”⁸². Si eso sucede en los EE.UU., no es razonable esperar algo mejor entre nosotros.

Más en concreto, existen claras evidencias de que entre más publicidad hace el candidato, más “reconocimiento” logra su nombre. Pero reconocimiento no es igual a buena imagen y la publicidad política pagada no es la única forma, ni la más efectiva, de darse a conocer. De ahí que la inversión en publicidad para los fines de reconocimiento sólo se justificaría si está sectorizada o segmentada, es decir, si se dirige sólo hacia aquellos sectores de la población donde están los electores favorablemente dispuestos hacia el candidato.

Más allá del reconocimiento de un nombre, se sabe que entre más se expone el elector a mensajes publicitarios, apenas ligeramente más información posee sobre lo que los candidatos son y ofrecen, o sea, la ganancia de la información no suele ser significativa⁸³. Curiosamente, quienes más se exponen tienden a ser quienes más se interesan por la política y quienes más temprano toman su decisión sobre por quién votar⁸⁴. Por otro lado, la capacidad demostrada de los electores para captar y retener el contenido de los mensajes publicitarios es muy limitada.

⁸¹ *Owen (1991)*.

⁸² *Ansolabehere, Behr e Iyengar (1991 : 122)*

⁸³ *Este punto fue documentado por primera vez por Patterson en 1976.*

⁸⁴ *Ver, entre otros, Moon (1992).*

La publicidad puede, además, despertar el interés. Es cierto. Pero eso no equivale a persuadir. La inversión que busca despertar el interés se justificaría, asimismo, sólo si va dirigida hacia los simpatizantes, hacia aquellos que ya tienen una buena imagen, así sea débil del candidato.

Es interesante anotar que diversos estudios han demostrado que uno de los efectos más claros de la publicidad, al menos en los Estados Unidos, consiste en elevar la moral de los activistas al servicio de la campaña⁸⁵.

Relacionado con éste, otro de los principales efectos de la publicidad pagada es el de reforzar las preferencias previas. Esa publicidad ayuda al simpatizante a recordar datos de importancia a favor de su candidato, le suministra nuevos argumentos para defenderlo, y le puede animar para convertir su simpatía en un voto efectivo.

En términos de persuasión, es decir, de hacer cambiar de preferencia a un elector, los efectos de la publicidad en conjunto son mínimos. Sin embargo, ese efecto es más probable entre quienes revelan mayor desinterés por la política, entre quienes se muestran menos informados, y entre aquellos que tienden a tomar su decisión sobre por quién votar a última hora⁸⁶.

Las campañas publicitarias pueden contribuir a crear la agenda de la discusión del electorado en la medida en que centran la atención de éste sobre algunos temas, y le

⁸⁵ *O'Keefe y Atwood (1981 : 333-334).*

⁸⁶ *Gopoián (1994).*

activan algunos criterios - dejando en letargo a otros -, para evaluar a los candidatos y sus propuestas⁸⁷.

Cuando la contienda electoral es muy reñida, dos efectos de la publicidad, uno mayor, el de refuerzo, y otro menor, el de persuasión, unidos y bien administrados pueden hacer la diferencia entre ganar o perder. Pero esto no justifica que se derrochen los dineros de las campañas en publicidad, tal como se está haciendo hoy en día, no sólo entre nosotros, sino en aquellos países, como los Estados Unidos, donde se da rienda suelta a la publicidad.

De otra parte, se ha encontrado que el exceso de gasto publicitario durante la campaña, por la saturación que produce o cuando hace énfasis en aspectos negativos de los otros candidatos, pueden inducir mayor abstención⁸⁸.

¿Qué lecciones podemos sacar de los estudios sobre efectos de la publicidad así reseñados? La lección básica es que no se justifican campañas publicitarias prolongadas, ni multiplicidad excesiva de mensajes publicitarios por parte de cada candidato.

Además, quedo con la clara impresión de que entre nosotros se están despilfarrando los recursos destinados a la publicidad, porque se manejó está con frecuencia montado sobre supuestos gratuitos acerca de los procesos cognitivos y afectivos del elector, y sobre la capacidad persuasiva de esa publicidad.

⁸⁷ Ver *Schleuder, McCombs y Wanta (1991)*

6.5.2.1.7. Síntesis:

Buena parte de lo planteado encuentra poca acogida entre los candidatos, y muy especialmente entre sus asesores, y con seguridad mucho más entre los publicistas. Pero de la lectura del texto varias veces citado del Profesor Losada, se extrae que los aportes provenientes del mundo académico, en este caso, de serias investigaciones como las que se han reseñado, no obedecen a influencias de época o tendencia, sino todo lo contrario, esto es, de factores reales, y que de ninguna manera se mezclan con intereses partidarios o económicos, que deben ser tenidos en cuenta por el legislador, si en realidad se quiere promulgar una ley electoral inspirada en criterios de igualdad, transparencia, y que devuelvan a las contiendas políticas su deber ser, y no seguir cediendo a lo que hoy día son: una empresa de donde todos sacan partida, menos los que en realidad la deberían obtener, como lo son la democracia y la cultura política.

6.5.2.2. DESIGUALDAD POLÍTICA

La igualdad política es la piedra angular de toda democracia moderna. Dichas democracias además deberán ser: pluralistas, competitivas e igualitarias.

6.5.2.2.1. Pluralidad democrática:

El carácter pluralista de toda democracia nos indica que, no basta la participación de los ciudadanos en la elección de autoridades, por medio del voto. Hace falta que existan varias opciones ante el ciudadano. *“En la sola participación no está la democracia.*

⁸⁸ Ver Southwell 1991).

*También lo está en la escogencia.*⁸⁹ Participación más escogencia es la suma compleja que da lugar a la participación democrática, que de otro modo podría dar lugar a desviaciones, de tipo totalitario, plebiscitario o simplemente hegemónico.⁹⁰

La democracia pluralista implica la existencia de diferentes opciones para que el ciudadano escoja; pero de opciones que se fundamentan en partidos políticos. Es la competencia entre los partidos, cada uno apoyando diversos programas de gobierno y proponiendo candidatos con perfiles y virtudes definidas lo que puede darle vida a la posibilidad de escogencia.

6.5.2.2.2. Competitividad de los partidos:

El carácter competitivo de los partidos es el complemento ideal por excelencia de una democracia pluralista. De esta forma, no basta con una pluralidad de partidos, considerada solo desde el punto de vista numérico. Hace falta que todos ellos, o que por lo menos dos de ellos, estén en situación de poder competir por el poder.

En tal sentido, el pluralismo y la democracia se enriquecerán, si la diversidad de los partidos existentes, encuentra unas ciertas condiciones de equilibrio para competir, con lo cual se asegurarán las condiciones de escogencia que hagan los ciudadanos, y también las posibilidades de una alternación en el poder.⁹¹ Esta última es una característica cada vez más valorada, en las concepciones modernas sobre la democracia.⁹²

⁸⁹ SARTORI, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos. Madrid: Alianza Editorial, 1980. P. 232.

⁹⁰ SARTORI. Ibidem. p. 233.

⁹¹ JIMENEZ LEAL, Oscar. Democracia Electoral. Una aproximación a la crisis política. Santa Fe de Bogotá, 1997. Sección Publicaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil. p. 85-86.

En síntesis: todo sistema político debe encerrar la posibilidad de que el poder pase de un partido a otro alternativamente, dependiendo del resultado que arrojen las urnas, pero siempre bajo un sistema realmente competitivo.

6.5.2.2.3. Igualdad política:

Para que exista un evidente equilibrio en la competencia y la posibilidad de una alternación en el poder, es necesario que el sistema político e institucional proporcione condiciones y oportunidades de igualdad a los partidos y candidatos que deciden competir por un escaño político.

La igualdad de oportunidades resulta del principio, en que se traducen los demás principios de la democracia representativa, a fin de que se puedan corregir los defectos a que dé lugar la competencia por el poder.

La igualdad de oportunidades es un concepto que proviene del mundo de la economía, o mejor, del punto de encuentro entre el mundo de la economía y el mundo de los social; encuentro en el que se definen las buenas o malas relaciones entre lo económico (la productividad y el crecimiento) y lo social (el desarrollo y la equidad). ¿Cómo lograr que el crecimiento económico no tenga lugar a costa del desarrollo y de la justicia social? La

⁹² Sobre esta materia, es ineludible hacer referencia a Jhon Rawls en la presentación que de sus ideas nos introduce Philippe Van Parijs en su obra *¿Qué es una sociedad justa?*. Buenos Aires, 1992. Ediciones Nueva Visión. P. 72-73.

igualdad de oportunidades aparece como un principio cuya aplicación está dirigida a conciliar el crecimiento con el equilibrio social, y el interés privado con el interés social.⁹³

La igualdad de oportunidades viene a constituir uno de los principios con los cuales puede buscarse las utilidades y el bienestar privado pero sin que necesariamente ésta búsqueda se apoye en la desgracia de otros. En otras palabras: las utilidades privadas al igual que la eficacia y la productividad pueden desplegarse solo si todos los miembros de la sociedad encuentran unas bases mínimas para su desarrollo material y bienestar familiar.

Es lo que algunos llaman *liberalismo social*, y lo que algunos de los más notables filósofos y pensadores políticos contemporáneos se empeñan en presentar como un modelo de sociedad capaz de corregir los desequilibrios del capitalismo, capaz de enfrentar con algún éxito la relación problemática entre la libertad económica e igualdad social, en vista de todo lo que estas dos categorías tienen de contradictorio e irreconciliable.

Si todo esto pretende ser válido en el terreno de lo económico y de lo social, lo debe ser de igual manera en el terreno de la política, en donde por definición todos deben gozar de las mismas condiciones de igualdad, especialmente por el fin que en ella subyace es el lograr que quienes detentan en poder legítimo, lleguen a esta instancia pero no debido a su capacidad económica sino por sus calidades y capacidad de convocatoria. Es decir, se buscan representantes cualificados y no cuantificados.

⁹³ JIMENEZ. Op. cit., p. 85.

6.5.2.2.4. Desigualdad política:

Los desequilibrios y las desigualdades propios del mundo económico y social pueden distorsionar o pervertir la igualdad de los ciudadanos en el mundo de la política. Al interferir el poder de la riqueza en el derecho igual que tienen los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, la democracia ve socavada la base sobre la que se apoya, cual es la participación libre de ciudadanos iguales.

De ahí, que haya la necesidad de una igualdad de oportunidades, entre todos los participantes de la justa electoral para evitar los desequilibrios que surgen de la propia sociedad y que interfieren en la competencia política.

La igualdad de oportunidades es el principio por el cual el Estado y la sociedad proporcionan las bases comunes de igualdad para abrir la competencia política. Como si se tratara de una carrera en la que compitiendo, unos ganan y otros pierden, pero en la cual aun los que pierden gozan de las condiciones indispensables para dar a conocer sus propuestas, y cuenten con los recursos en proporción a su influencia electoral, lo cual evita un desequilibrio injusto frente a los que ganan.⁹⁴

En otras palabras, al decir del pensamiento de Nórberto Bobbio: se trata de una competencia en la que no influyen de manera decisiva elementos extraños a la sola influencia de las ideas, al contenido de los programas, a la calidad de los partidos, y a la fuerza de arrastre de los candidatos.⁹⁵

⁹⁴ JIMENEZ. *Ibid.*, p. 87.

⁹⁵ BOBBIO, Nórberto. *Estado, gobierno y sociedad*. México: F.C.E., 1994.

Los procesos electorales actuales, manchados por las grandes desigualdades en los recursos financieros y por el acceso especial de que gozan los grupos de interés, no corresponden a este ideal; por el contrario, cada año se alejan más de él.

Siguiendo las ideas del Profesor J Skelly Wright acerca de la desigualdad en la política, *“La igualdad política y el autogobierno son ideales que se mantienen o fracasan juntos.”*⁹⁶ Si las personas son iguales, entonces nadie tiene un derecho inherente a dominar a los otros o a imponerles su voluntad. El gobierno sólo puede ser legítimo si se basa en el consentimiento informado de todos los ciudadanos.⁹⁷ Por lo tanto, el interés racional individual dictamina que cada uno asegure su propia libertad y acuerdan que todos tengan iguales libertades, incluyendo entre ellas el derecho a una igual participación en política. Al explicar la esencia del contrato social, Rousseau afirmó que:

*“cuando uno se entrega a los demás, no se entrega los demás, no se entrega a nadie; y como sobre ninguno de los asociados se adquieren derechos distintos los que cada uno ha entregado, se gana el equivalente de todo lo que se ha perdido y más poder para preservar el que se tiene”*⁹⁸

El filósofo político Jhon Rawls ha reconocido que el dominio de la riqueza en el proceso político es inconsistente tanto en el significado filosófico, como en el ejercicio práctico de la igualdad política. En este sentido, Rawls sostuvo que el *“el valor de la libertad”* no es el

⁹⁶ SKELLY WRIGTH, J. Money and Pollution of politics: Is the first amendment an obstacle to political equality? Estados Unidos: Columbia Law Review, 1982, p. 602.

⁹⁷ Véase 2 LOCKE, J.. Two Treatises of Government. Ii, 4; viii, 95, reimpresso en f. W. Cocker (Comp.) Readings on Political Philosophy, 1983. p. 530-551.

⁹⁸ ROUSSEAU, Jacobo. El contrato social. Estados Unidos: Readings, 1998. p. 646-47.

mismo para todos, debido a la *“imposibilidad de aprovechar los derechos y las oportunidades propias, derivada de la pobreza y la ignorancia y de la falta de recursos en general”*.⁹⁹ Y agrego:

*“Las libertades protegidas por el principio de participación pierden mucho de su valor cuando a aquellos que tienen mayores recursos privados, se les permite usar sus ventajas para controlar el curso del debate público. Pues, eventualmente, estas desigualdades les permitirán a los mejor situados ejercer una mayor influencia sobre el desarrollo de la legislación”*¹⁰⁰

Cuando el dinero se vuelve más importante que las personas, cuando el adecuado manejo de los medios pesa más que los llamados al juicio, cuando las oportunidades de comunicarse con los votantes son extremadamente desiguales, el resultado es una distorsión cínica del proceso electoral. *“Las elecciones de las personas no están basadas en sus preferencias informadas respecto a las ideas de los candidatos, y el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo se convierte en un principio vacío.”*¹⁰¹

La explicación de los anteriores rasgos de la democracia, esto es, del pluralismo, del carácter competitivo del régimen de partidos, de la igualdad de oportunidades en la competencia electoral dejan ver que todos ellos van en apoyo de una adecuada regulación en la financiación de las campañas. Sin embargo, son inocultables los efectos negativos

⁹⁹ RAWLS, Op. cit., p. 204.

¹⁰⁰ RAWLS, J. Ibid., p. 225.

¹⁰¹ SKELLY. Op. cit., 123.

que las indebidas y exageradas campañas políticas han tenido en muchos países, entre ellos Colombia.

La vigencia, pues, de la democracia, su revigorización como sistema de procederes libres, al igual que la afirmación de sus valores fundamentales, indican, sin duda alguna, la necesidad de regular y establecer controles a la financiación de campañas.

Es necesario entonces la financiación pública de las campañas en mayor grado, tal como lo sugiere Rawls cuando señala:

“...cuando los partidos y las elecciones se financian a través de contribuciones privadas y no por medio de fondos públicos, el foro político se encuentra tan restringido por los deseos de los grupos de interés dominantes que las medidas básicas para establecer el imperio de la Constitución, rara vez se presentan adecuadamente”.¹⁰²

¹⁰² RAWLS. Op. cit., p. 226 .

7. LA FINANCIACIÓN POLÍTICA Y EL ESTATUTO BÁSICO DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS EN COLOMBIA

Como bien lo habíamos señalado, la financiación política en Colombia se halla reglamentada desde la misma constitución en los artículos 108 y siguientes. A su turno, la Ley 130 de 1994 del 23 de marzo “*Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones*” por los artículos 12 y 13 de la Ley 163 de 1994¹⁰³, y por algunos artículos de la Ley 58 de 1995, aun vigentes.

En estas leyes, las cuales tienen el carácter de *leyes estatutarias*, se encuentra inserto, para el caso colombiano, la financiación de partidos, movimientos políticos y candidatos. A continuación describiremos los aspectos de la citada Ley que conciernen al tema tratado en este escrito.

7.1. ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL

Mediante la Ley 96 de 1985 y en concordancia con la primera ley reglamentaria de los partidos políticos se había transformado la vieja Corte Electoral en el actual Consejo Nacional Electoral. A su turno la Constitución de 1991 configuró la denominada Organización Nacional Electoral que, teniendo como cabeza al C.N.E., cobija igualmente al Registrador Nacional del Estado Civil y sus delegados, así como a los registradores

¹⁰³ DIARIO OFICIAL Santafé de Bogotá, D.C., viernes 2 de septiembre de 1994. Año CXXX No. 41.523.

distritales y municipales y a sus propios delegados. Sus funciones, de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución Nacional, son la organización de elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas.

El eje de todo el sistema es, pues, en la actualidad, el Consejo Nacional Electoral a quien le corresponde *“la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral.”* Igualmente, tiene como principales funciones servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, elegir al Registrador Nacional del Estado Civil, presentar proyectos de acto legislativo y de ley y recomendar proyectos de decreto y, por último, realizar el escrutinio de Presidente de la República y expedir la respectiva credencial. De acuerdo con el artículo 264 de la Constitución.

En el plano electoral, comparativamente hablando, Colombia ostenta un sistema político que en teoría es moderno. Sin embargo, no obstante los avances significativos, el Consejo Nacional Electoral es, por contraste, una institución precaria, tanto en razón de sus recursos de poder como por su composición y sus mecanismos de decisión. Teniendo en cuenta que la Constitución de 1991 le dio una vida efímera a la figura del veedor del Tesoro y dadas las graves deficiencias del Consejo Nacional Electoral, en el país, hoy día, no existe un verdadero agente de control sobre los recursos de los partidos.

Sumado a lo anterior, el hecho de que en Colombia se adolece de un problema generalizado, cual es el de la coordinación entre el tamaño de las agencias, los recursos que se le asignan y la cantidad de actividades y responsabilidades que cada legislación impone.

Esta situación, además de los peligros que representa para el sistema democrático la financiación no transparente o turbia de los partidos y movimientos políticos o sociales o de grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos en las contiendas electorales, han determinado que el Estado intervenga para limitar, fiscalizar y controlar sus ingresos y sus gastos. así no sea de la forma ideal.¹

7.1.1. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

El Consejo Nacional Electoral está compuesto por nueve miembros elegidos por el Consejo de Estado, organismo perteneciente a la rama judicial y que es la cabeza de la jurisdicción contencioso administrativa, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de manera que refleje la composición del Congreso, Los miembros del Consejo Nacional Electoral deben llenar los mismos requisitos exigidos para los magistrados de la Corte Suprema y no serán reelegibles.

Dentro de las funciones a su cargo, vale la pena destacar aquellas relacionadas con el tema que nos ocupa saber:

- Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.
- Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho a la participación política de los ciudadanos, establezca la ley.

¹⁰⁴ PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Quinta edición. Santafé de Bogotá:

- Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.
- Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.
- Colaborar para la realización de las consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos” (C.P., artículo 265).
- El Consejo adoptara sus decisiones por la mayoría de los dos tercios de sus integrantes, lo que busca tener un alto grado de apoyo y compromiso político para sus decisiones.
- El consejo tiene poderes sancionatorios que, no obstante, se ha mostrado insuficiente. De modo igual, el Consejo puede constituir tribunales o comisiones de garantías y de vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados, inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras y exigir copia de las declaraciones de renta (declaraciones tributarias).
- Con carácter transitorio la Constitución de 1991 creó la llamada Veeduría del Tesoro encargada de impedir que los dineros del tesoro público ingresaran indebidamente a las campañas. Esta institución finalizó sus funciones después de las elecciones pasadas.
- Por último, la ley ordenó la creación de los consejos de control ético los cuales pueden hacer pronunciamientos que afecten a los afiliados cuando violen normas éticas establecidas en los correspondientes códigos internos de los partidos o cuando atenten contra los intereses generales, la buena fe o la honestidad y decoro público. Las sanciones pueden ir desde la amonestación, hasta la cancelación de la afiliación. Existen también un veedor del partido para promover el cumplimiento de las

obligaciones y deberes de los elegidos. Por último, la ley ha dispuesto la presencia de auditores respecto a las cuentas de los partidos y movimientos.

Para Eduardo Pizarro León-Gómez, politólogo destacado en el área de la financiación política, la composición del Consejo Nacional Electoral, es el primer problema, de la larga cadena que se desarrolla en torno al tema de la financiación de partidos y campañas políticas. Para el citado Catedrático, a diferencia de otras instituciones electorales similares en el continente, cuya composición se asimila más a la de magistrados de las cortes que a la de representantes de los partidos, en Colombia esta sobrepolitización no sólo le dificulta sino que en muchas ocasiones le impide al CNE que una de sus principales funciones, la vigilancia de los partidos, se pueda llevar a cabo con éxito.¹⁰⁵ En el fondo, el CNE es una instancia más para dirimir los conflictos de intereses entre los partidos, lo cual no es despreciable para vigilar sus desafueros. Por ello, en la pasada crisis nacida del financiamiento irregular de las campañas, su papel fue prácticamente insustancial en materia sancionadora, por ello debió ser sustituido por la Fiscalía General de la Nación.

A la composición abiertamente partidista, se añade el hecho de que toda votación en su seno exige la mayoría calificada, pues según el artículo 20 del Código Electoral (Decreto 2241 de 1986), las decisiones en todos los casos deben adoptarse por las dos terceras partes de los integrantes de la misma. Con esta norma quiso evitarse la conformación de una eventual hegemonía unipartidista; no obstante, en la práctica lo que introdujo fue la figura del veto de minoría, pues ante las decisiones de alguna envergadura que puedan afectar a uno de los partidos mayoritarios, la minoría la bloquea. Dada la mayoría liberal en el Congreso conformar una mayoría distinta en el seno del CNE es casi que

imposible, pues dado que el Representante del Partido es quien escoge las ternas de los posibles Consejeros, su independencia pende de su arraigo político.

7.1.1.1. AUTONOMÍA MÁS NO INDEPENDENCIA DEL CNE

El CNE por disposición constitucional es un ente autónomo, distinto de cualquier otra rama del poder público. Sin embargo son varios los temas que merman su autonomía y forjan su dependencia.

En primer lugar, el CNE, a pesar de ser la cabeza máxima dentro de la Organización Electoral (art. 120 C.P.), no posee, ni planta propia ni presupuesto propio. Esto lógicamente tiene que ver con su papel de ente de control en la financiación de campañas y partidos políticos, pues es a él a quien pertenece el Fondo de Campañas y de Partidos Políticos, división dependiente del CNE. La falta de planta propia hace que los únicos funcionarios que realmente pertenecen al CNE sean los mismos Consejeros Electorales, pues los demás funcionarios que trabajan para el Consejo Nacional Electoral, pertenecen o son nombrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que maneja el presupuesto de toda la Organización Electoral.

Así las cosas, su papel de *suprema inspección y vigilancia* sobre el resto de la Organización Electoral, incluso el sobre el Registrador Nacional del Estado Civil, se ve mermado, pues no posee planta propia que cubra sus necesidades, viéndose en la necesidad de solicitar el personal mínimo, al Registrador Nacional del Estado Civil. Por la misma razón, es decir, por la escasez de personal, dada a magnitud de campañas y de

¹⁰⁵ PIZARRO. Op. cit. p. 35.

partidos políticos que le concierne vigilar, inspeccionar y sancionar, su papel se desarrolla de una manera lenta, de tal forma que cuando sancionar a todos los partidos o candidatos infractores de la Ley 130 de 1994, se hace ineficaz e ineficiente.

Sin embargo, con la expedición del Decreto 266 de 2000, se autorizó por parte del Ejecutivo la conformación de la planta de personal del CNE, pero desafortunadamente no se solucionó el tema presupuestal de este organismo, porque aunque podría tener sus propios funcionarios, los recursos financieros y administrativos seguirán siendo del resorte de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En todo caso, para este año la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral han propuesto una reforma en su estructura de personal que no hace uso de dicho Decreto.

En cuanto al tema del control de los recursos destinados a los partidos y candidatos políticos, en principio se podría pensar en el porqué no la Contraloría General de la Nación no ejerce su control posterior sobre estos dineros, toda vez que los mismos han salido del fisco de la Nación. Sin embargo, existe un problema para ello, y es que estos dineros por más que sean de origen público, una vez entran a las arcas de los partidos, se convierten en dineros privados, razón por la cual ya no son objeto de control fiscal.

Así mismo, la responsabilidad administrativa o disciplinaria de los integrantes de los partidos políticos o de los mismos candidatos es poca, ya que la mayor sanción que enfrentarían por violaciones a la Ley 130 de 1994, es de tipo pecuniario, y que en todo caso, no son realmente proporcionales con el monto de la infracción. (Léase caso de la campaña de Ernesto Samper). Lo anterior, por supuesto, no es óbice para las sanciones de orden penal por falsedades u otras irregularidades en materia penal.

7.1.1.2. POSIBLES REFORMAS

Desde diferentes ángulos se escuchan en el país propuestas de cambio sobre el ente de control electoral. Por ejemplo, uno de los pasados miembros del CNE, señaló en algún foro realizado en la Universidad Javeriana de Colombia, que era necesario fortalecer el CNE desde tres frentes: la despolitización del proceso de nombramiento de sus miembros; ampliación de su régimen de inhabilidades e incompatibilidades; otorgarle autonomía financiera; y, otorgamiento de facultades jurisdiccionales y no meramente administrativas.¹⁰⁶

Otra idea acerca del tema, la encontramos en las propuestas del Magistrado Auxiliar de la Corte Constitucional Juan Fernando Jaramillo, quien considera que los miembros del CNE tengan las mismas calidades de los magistrados, sean elegidos de ternas elaboradas por la cúpula de la rama jurisdiccional, sus decisiones se tomen por la mayoría simple y se amplíen sus funciones para mejorar sus recursos de poder e influencia.¹⁰⁷

Por último, podemos destacar la postura del Profesor David Roll, quien en un ensayo publicado hace ya casi tres años, plantea que:

“La clave está, y esto no es ninguna novedad, en los controles, en las sanciones y en la independencia y atribuciones de los órganos encargados de vigilar, controlar y sancionar la actividades que se salgan

¹⁰⁶ ROLL, David. La reforma de las normas sobre financiación de campañas electorales. Bogotá: Universidad Javeriana, 1996.

de estos causes legales. En tal sentido, el régimen sancionatorio que se consagre debe contener normas claras sobre las actividades respecto a las campañas que constituyen una contravención administrativa susceptible de multa, una violación legal que suponga la pérdida de la credencial respectiva, o un delito penal que suponga penas de prisión”¹⁰⁸

7.2. FINANCIACIÓN ESTATAL A LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 109 de la Constitución Política, en nuestro país la financiación estatal es de dos clases: a) la financiación permanente a los partidos y movimientos políticos para gastos de funcionamiento; y b) la financiación de las campañas políticas a través del mecanismo de la reposición de gastos de campaña a los candidatos, en proporción a la votación obtenida.

Así, el inciso 3º del artículo 109 de la Constitución en su tenor literal se lee:

"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"

¹⁰⁷ JARAMILLO, Juan Fernando. El régimen electoral colombiano y sus posibles reformas. En: Revista Foro, No. 27, julio de 1996.

¹⁰⁸ ROLL. Op. cit. p. 19.

7.2.1. FINANCIACIÓN PERMANENTE DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO.

La financiación permanente que se ha adoptado en Colombia, tiene por objeto permitirle a los partidos y movimientos políticos su actividad en toda época.

Es así como la Constitución Política en su artículo 109 establece que el Estado contribuirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos.

A su turno, la Ley 130 de 1994 definió a los partidos como instituciones permanentes que promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.

En desarrollo del precepto constitucional contenido en el artículo 109 de la Carta Política, la Ley 130 de 1994 introdujo en su artículo 38, el Fondo Nacional del Financiación de Partidos y Campañas Electorales y en el artículo 12 determinó la forma de distribuir los dineros para financiar el funcionamiento de los partidos y movimientos así:

- a) Una suma básica fija equivalente al 10% del fondo, distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos.

- b) El 50 % entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección al Congreso de la República o para Asambleas departamentales según el caso.
- c) El 10 % no indicó la Ley su destinación.
- d) El 30 % para contribuir a las actividades que realicen los partidos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos, y faculta al Consejo Nacional Electoral para su distribuir esta partida de acuerdo con el número de votos obtenidos en la elección anterior para elegir Representantes a la Cámara.

La Corte Constitucional en su estudio previo acerca de la constitucionalidad de la Ley en comento, dijo:

“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.”

“El estímulo a la democratización interna de los partidos y movimientos puede ser buscado por el Legislador a través del indicado medio, esto es, supeditando el apoyo financiero estatal a la aprobación democrática de los presupuestos que se sirven del mismo. Adviértase que un método de decisión diferente, puede conducir a que el gobierno de los fondos públicos, en últimas responda a la libre disposición por parte de los círculos restringidos y elitistas de los partidos y movimientos.”¹⁰⁹

El Consejo Nacional Electoral efectúa la distribución total de los dineros fijados dentro del presupuesto de la Registraduría Nacional, y para hacer efectivo su pago, se requiere entre otros aspectos que los partidos y movimientos políticos rindan las cuentas de los ingresos y egresos anuales antes del 31 de enero de cada año.

En la práctica cuando se reconoce personería jurídica a un partido o movimiento político con posterioridad a la fecha de la distribución, se paga proporcionalmente al tiempo que falte para completar el año, a partir del otorgamiento de la personería jurídica.

Esta financiación que en principio parecería importante para la democracia, se ha prestado en la practica para que nuevos movimientos sin importancia política o arraigo popular acudan en solicitud del otorgamiento de personería jurídica con el único fin de obtener financiación del Estado.

Lo anterior queda corroborado al analizar el número de nuevos movimientos que aparecen y desaparecen en los años denominados electorales.

¹⁰⁹ Gaceta Constitucional, Tomo3, primera parte, marzo de 1994, p. 593.

Para el legislador hacia el futuro sería recomendable modificar el texto de la Ley 130 de 1994, en el sentido de establecer que los dineros para funcionamiento se reconozcan a los partidos y movimientos que a la fecha de la distribución tengan al menos seis meses de vigencia, fijando los tres primeros meses del año como fecha límite de la distribución.

7.2.2. COMPORTAMIENTO DE LOS GASTOS

La firma Audisis Ltda., contratada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, para efectuar la auditoría externa de los partidos en el año de 1.997, registro en sus informes, que del total de los gastos efectuados, los partidos y movimientos políticos sólo destinan menos del 1% para capacitación e investigación política, y el mayor peso se aplica a sufragar gastos de administración como pago de salarios, honorarios, viáticos y gastos de transporte.

La ley debe modificarse en el sentido de obligar a los partidos y movimientos políticos a invertir un determinado porcentaje en actividades de capacitación e investigación política, que fomenten la participación ciudadana a través del conocimiento de la plataforma ideológica y todos los aspectos atinentes a fortalecer la democracia.

Cuando la Constitución Política establece la contribución estatal, está indicando que la financiación es parcial, y tiene como objeto el permitirle a los partidos promover y encauzar la participación de los ciudadanos.

La situación encontrada al analizar por parte del Fondo de Campañas el origen de los recursos de los partidos, lleva a concluir que se ha tergiversado el espíritu de la Carta Política al encontrar que un número determinado de movimientos, obtienen únicamente recursos del Estado, y no están contribuyendo ni encauzando la participación ciudadana a la consolidación de la democracia.

Es así como en los años denominados electorales, proliferan nuevos movimientos políticos que pasado el debate electoral, desaparecen por no alcanzar la votación mínima, o al menos una curul en el Congreso, que les asegure permanencia. Estos movimientos en ningún momento logran configurar una plataforma política importante y parecería que su única finalidad es la obtención de los recursos estatales.

En este punto sería recomendable para el legislador, que la financiación de los partidos sea realmente una cofinanciación, y como garantía de seriedad se exija que el partido o movimiento funcione un tiempo sin recibir dineros del Estado.

7.2.3. COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS

Se ha encontrado a la vez que los partidos tradicionales que contaban con una financiación importante distinta de la estatal, cada día dependen más de los recursos del Estado.

Las estadísticas elaborados en el Fondo de Campañas del Consejo Nacional Electoral de Colombia muestran la siguiente situación:

En 1994 los partidos sufragaron el 43.7% de los gastos con dineros públicos, este porcentaje fue del 100.9% en 1995, del 77.3% en 1996 y de 43% en 1997.

Al efectuar un análisis más detallado del comportamiento de las cifras al interior de cada partido y movimiento, la situación se modifica y es así como se encontró que en 1995, de 35 movimientos, 20 efectuaron el 100% o más de los gastos con los recursos del Estado únicamente, y 6 no tuvieron fuente distinta que los dineros públicos.

Los partidos y movimientos deben hacer un esfuerzo financiero a fin de lograr un sano equilibrio entre la financiación estatal y los recursos de fuentes privadas o de eventos que les permitan obtener recursos para su sostenimiento.

La recomendación que debe hacerse para evitar que esta situación continúe presentándose, es entregar a los partidos y movimientos, los dineros del Estado, como un porcentaje de los gastos efectuados.

7.3. FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES

La financiación tiene por objeto reponer en parte los gastos en que hayan incurrido los candidatos en el desarrollo de sus campañas electorales.

Se hace por medio de sumas variables por voto válido depositado por las listas o candidatos inscritos según el caso, y que hayan alcanzado el número de votos establecidos por la ley.

Los partidos y movimientos reciben la financiación de acuerdo con los candidatos que hayan avalado y la entregan al candidato según lo acordado en sus estatutos.

Los candidatos independientes reciben directamente los recursos de acuerdo con la votación obtenida, con las mismas condiciones y requisitos que los candidatos avalados por los partidos y movimientos.

La Ley 130 de 1994 en su artículo 14, faculta a los partidos, movimientos y candidatos para recibir ayudas o contribuciones económicas de personas naturales y/o jurídicas y a intervenir en las mismas dineros de su propio peculio, del de su familia o de contribuciones de particulares sin exceder las sumas que para el efecto fije el Consejo Nacional Electoral.

La financiación por lo tanto es mixta, es decir proviene del Estado y de los particulares.

Algunos analistas consideran que no es conveniente para la democracia la excesiva dependencia de la financiación privada y sobre todo la financiación proveniente de los grandes grupos financieros que luego cobrarán al candidato la inversión hecha en su campaña.

Tampoco es conveniente la excesiva dependencia de la financiación estatal pues el gobierno de turno también puede exigir contraprestación para el trámite de determinados proyectos de ley.

No se ha establecido en el país la proporción adecuada entre las dos financiaciones, y aunque se han fijado las sumas máximas que se pueden invertir en las campañas vale la pena detenernos en el análisis de algunos conceptos de ingresos.

7.4. DONACIONES Y CONTRIBUCIONES

La Constitución Nacional se refirió a las contribuciones y la Ley 130 de 1994, trata de las contribuciones y donaciones.

En cuanto a las donaciones de personas jurídicas la Ley estableció como requisito la aprobación de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva o de la asamblea general de accionistas o de la junta de socios, dejando constancia en el acta respectiva.

Ante las distintas interpretaciones, el entonces Magistrado del Consejo Nacional Electoral Dr. Jaime Calderón Brugés, diferenció la donación de la contribución, señalando que la donación acrece el patrimonio del donatario, mientras que la contribución no acrece el patrimonio de nadie, sino que es una cooperación al logro de un fin.

En las campañas se configura la recepción de contribuciones, pues todas ellas apuntan al logro de un fin, cual es la elección de un candidato.

Caso contrario, es el referente a las ayudas que se den a los partidos y movimientos políticos para eventos diferentes a campañas políticas y que de acuerdo con la finalidad de la donación acrecientan el patrimonio, como es el caso de la entrega de bienes muebles e inmuebles.

La financiación de las campañas debe estar dirigida a reponer los gastos que el candidato haya efectuado con dineros de su propio peculio y para la cancelación de los créditos de la campaña.

Actualmente, se repone sobre los gastos efectuados sin tener en cuenta el origen del ingreso, dándose el caso de reponer sobre sumas que el candidato obtuvo como contribución y/o donación no reembolsables, lo cual podría configurar un enriquecimiento sin causa.

7.4.1. RENDICIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS

Ha establecido la Constitución, la obligación para los partidos, movimientos y candidatos de rendir informes públicos sobre el origen, volumen y destino de los ingresos.

A su vez, la Ley 130 de 1994 sólo asignó la obligación de rendir informes públicos sobre el manejo de los dineros anuales y de campaña, a los partidos, movimientos políticos, organizaciones adscritas a los grupos y movimientos sociales que postulan candidatos y a las personas jurídicas que los apoyan, así como a los candidatos independientes, dejando a un lado a aquellos candidatos avalados por los partidos y movimientos políticos, los cuáles representan más del 95% de los candidatos.

En aquellos casos en los cuales los partidos avalan un alto número de candidatos para corporaciones públicas, sería casi imposible rendir cuentas por el total de los candidatos avalados. Los partidos y movimientos solamente conocen de las sumas que reciben y

trasladan a los candidatos por aportes o donaciones que personas jurídicas otorgan con destino a sus campañas, pero desconocen los ingresos que por otros conceptos puedan los candidatos recibir.

Por esta razón el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución No. 99 del 17 de junio de 1997, con fundamento en el precepto constitucional consagrado en el artículo 109, señaló también dicha obligación a los candidatos avalados, propendiendo porque estos asuman la responsabilidad del manejo de los dineros de sus campañas y teniendo en cuenta además que en últimas, ellos son los beneficiarios de la reposición de los gastos y están sujetos a cumplir con los requisitos para su obtención.

Actualmente en el manejo de las campañas se presentan situaciones tendientes a ocultar el manejo de los ingresos y a burlar los topes de gastos como las siguientes:

- ° Constitución de personas jurídicas sin ánimo de lucro, y que son reconocidas por autoridades diferentes del Consejo Nacional Electoral, que son designadas como tesoreros o administradores de las campañas electorales de determinados candidatos.

Estas organizaciones pretenden no rendir cuentas, con el argumento que no son movimientos políticos ni grupos adscritos a ellos. Con esta práctica se tiende a ocultar el origen de los dineros de las campañas, pues los candidatos se limitan a informar que recibieron de la organización unas sumas determinadas.

- ° Otra consecuencia del anterior manejo, es la presentación de informes prorrateando los gastos de los candidatos en proporción a los topes establecidos para burlar así las sumas máximas establecidas. Esta práctica debe prohibirse.
- ° Candidatos cuyos partidos o movimientos políticos que los avalan manejan los dineros de sus campañas. En este caso pretenden no rendir cuentas los candidatos con el argumento de no estar obligados por cuanto el manejo de los dineros lo hace el partido.

Sobre las anteriores situaciones, se hace necesario modificar el texto de la Ley 130 de 1994 en el sentido de adicionar la obligación de rendir cuentas de ingresos y gastos de las campañas, a todos los candidatos bajo el siguiente parámetro:

- Cuando el partido o movimiento actúe como tesorero y/o administrador de los recursos de la campaña de un solo candidato, deberán rendir una sola cuenta conjunta siendo responsables solidarios tanto el candidato como el representante legal. Esta disposición también regirá para aquellas personas que sin tener la calidad de partido o movimiento político, manejen los recursos de las campañas de un solo candidato.

7.4.2. INCUMPLIMIENTO EN LA PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS

Quizás una de las mayores dificultades que se le presentan al Consejo Nacional Electoral es la relacionada con la aplicación de sanciones a los candidatos que no cumplen con la

obligación de rendir los informes de ingresos y gastos, o que lo hacen en forma extemporánea.

Si bien la Ley 130 de 1994, en su artículo 18 fijó un plazo de un mes para rendir los informes, contando a partir de la fecha del debate electoral, no es claro como se debe proceder ante la presentación extemporánea de las cuentas.

El Consejo Nacional Electoral ha considerado que no puede negar la reposición de los gastos, por el hecho de la extemporaneidad en la presentación de la cuenta, por cuanto no puede crear sanciones ad-hoc ni aplicar otras por analogía. Puede sí aplicar multas por incumplimiento.

Las estadísticas del Fondo de Campañas muestran un alto grado de incumplimiento en la presentación oportuna de los informes, así como un alto porcentaje de candidatos que no cumplen con la obligación.

De las elecciones de octubre de 1997, de acuerdo con los registros estadísticos del Fondo de Campañas Electorales, a mayo de 1998 sólo el 35% del total de los candidatos inscritos a las corporaciones y a cargos de elección popular habían presentado sus cuentas.

En las elecciones del 8 de marzo de 1998, para Congreso de la República, habían cumplido con la obligación de rendir cuentas, el 76% de los candidatos inscritos.

Ante el alto grado de incumplimiento de la obligación constitucional de rendir informes públicos, sobre el origen, volúmen y destino de los dineros de las campañas, y ante la imposibilidad práctica por parte del Consejo Nacional Electoral de iniciar para ella caso de las elecciones de 1997, cerca de 22.000 procesos investigativos contra los candidatos inscritos a lo largo y ancho de la geografía nacional, se hace necesario reflexionar seriamente sobre otros mecanismos que coadyuven al cumplimiento de la ley.

En este aspecto es importante establecer los derechos y obligaciones que trae consigo el aval. Los partidos y movimientos son generosos en la expedición de avales, porque los mismos les representan unas votaciones que los mantienen con personería jurídica vigente, es decir ganan unos derechos que les generan ingresos y permanencia política.

La contraprestación a las obligaciones que debe originar el aval no existen.

Si hacemos responsables a los partidos y movimientos por los candidatos que avalan y no cumplen la obligación de rendir cuentas de las campañas por medio de sanciones económicas, éstos, los partidos y movimientos, expedirán responsablemente los avales y correría por cuenta de estos sancionar a los candidatos.

El artículo 45 de la Ley 130 de 1994, faculta a los Consejos de Control Ético de los partidos y movimientos para amonestar, cancelar la credencial o abstenerse de avalar candidatos, cuando la falta cometida implique perjuicios para el partido o movimiento.

En esta forma se contribuye al fortalecimiento de la responsabilidad de los partidos y movimientos en cuanto a la expedición de los avales y se crea un vínculo real entre los unos y los otros.

El pensamiento político moderno concibe a los partidos como agentes duales; es decir, representan a la sociedad y desempeñan un papel primordial en la conformación del poder político del Estado y por tanto los dos deben contribuir a su financiación. De esta concepción nace la idea de la financiación mixta.

Otro aspecto que continúa estudiándose es el de los montos de la financiación por parte de los grupos económicos dominantes *versus* gran número de pequeñas financiaciones particulares, a fin de evitar los compromisos que una fuerte financiación obliga al receptor de la misma.

Se afirma que los límites a las contribuciones son útiles más no así los límites al gasto. En relación con estos últimos cabe recordar que sus dos propósitos fundamentales, son la reducción del monto total del dinero invertido en la política y la disminución del poder de los más poderosos, factores que se ven totalmente desvirtuados con los resultados expuestos sobre los grupos de interés y los partidos políticos.

Así mismo, se sabe que los aporte de grandes grupos económicos se suceden también, no solo por que ellos quieran influir en las decisiones futuras, o recibir prebendas en los procesos de contratación, estas también tienen lugar a solicitud de los mismos elegidos, quienes desde su posición de poder, buscan obtener los aportes de los particulares. Por tal razón, las reformas legislativas deben dirigirse, no solo a limitar los montos de los

ingresos o donativos, sino también a limitar los fondos que un candidato puede recibir por cada persona, llámese natural o jurídica.

7.5. ESQUEMA DE FINANCIACIÓN

La financiación presenta otra modalidad si es permanente, solamente electoral o mixta.

Colombia 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, y electoral hacia las campañas.

7.5.1. Ingresos de origen privado

De acuerdo al artículo 14 del Título IV de la Ley 130 de 1994, los aportes de los particulares, se define conforme a las siguientes líneas generales:

Los partidos, los movimientos políticos, los candidatos y las organizaciones adscritas a grupos sociales que postulen candidatos pueden recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas.

Como puede observarse, hay una multiplicación concurrente de posibles destinatarios de las ayudas o contribuciones, la cual obedece a las particularidades propias de la política colombiana actual, caracterizada por un esquema libérrimo de partidos que le ha permitido mantener un bipartidismo que encubre una gran dispersión interna de los

mismos, así como la presencia de los movimientos de coyuntura que pretenden responder a la fatiga y al deseo de cambio.

Con seis meses de antelación en cada elección, el Consejo Nacional Electoral debe fijar el tope máximo de inversión de cada campaña, sea que ella provenga del propio peculio del candidato, de sus familiares o de contribución de particulares.

Los criterios que debe tener en cuenta el Consejo para dicha fijación son los siguientes: el censo de votantes o padrón electoral, los costos de las campañas y el monto que destine el Estado para reponer parcialmente los gastos efectuados durante ellas.

El candidato que infrinja esta disposición no podrá recibir dineros provenientes de fondos estatales, sin perjuicio de las multas de que se hablará más adelante.

7.5.2. Financiación de fondos provenientes del Estado

La Ley en comento genera una carga para el Estado consistente en colaborar con los gastos de funcionamiento de los diferentes partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, así como con una parte de los gastos en que incurran los candidatos en sus campañas políticas de forma directa e indirecta con exacta proporción al número de votos obtenidos. En este punto vale la pena señalar, que la ayuda estatal para los gastos de funcionamiento para partidos y movimientos políticos se hace de forma anual y para unos fines específicos introducidos por la misma Ley. En tanto que cuando de gastos de campaña política se refiere, esta ayuda se obtiene de forma posterior a la fecha de elección y sólo si se ha obtenido una votación mínima, misma que a su vez varía

si se ha inscrito el candidato para participar en las elecciones presidenciales o locales, o si se ha inscrito para acceder a una curul en el Congreso. (V. Gr. Art. 13 Ley 130/94)

7.5.2.1. Financiación permanente

La financiación permanente que se ha adoptado en Colombia tiene por objeto permitirle a los partidos y movimientos políticos su permanencia en el tiempo. Esta forma de financiación se encuentra establecida desde la misma Carta Política en su artículo 109 que establece que el Estado contribuirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos.

Este tipo de ayuda estatal, se encuentra autorizada sólo para los gastos de funcionamiento de los partidos políticos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el congreso. Para tal efecto se creó un fondo que se constituye anualmente tomando del presupuesto de la nación una cantidad equivalente a \$ 150,00 por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional. También recibe el producto de las multas que se deriven de la aplicación de la ley de partidos, en todo caso, la cuantía mínima del fondo es de \$ 2.400 millones, ajustados anualmente al I.P.C.

La Ley en su art. 38 contiene los criterios de distribución de esa suma de la siguiente manera:

El 10% se distribuye por igual entre todos los partidos y movimientos políticos.

El 50% se distribuye en proporción al número de circulares o escaños obtenidos en la última elección de Congreso o asambleas departamentales según el caso.

- Estas dos sumas son de libre destinación e inversión en actividades propias de los partidos y movimientos.
- El 30% para contribuir a las actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos. Anualmente, el Consejo Nacional Electoral reglamentará la forma de distribución de este porcentaje de manera que consulte el número de votos obtenidos en la última elección de representantes a la Cámara.
- El 10% restante no tiene asignación específica.

Nótese que la interpretación del artículo genera dificultades por cuanto se trata de un texto que resultó recortado a consecuencia de un fallo de inexecutableidad proferido por la Corte Constitucional.

Finalmente, se señala que la discusión y la aprobación del presupuesto en el seno de los partidos y movimientos debe hacerse democráticamente.

Aunque podría afirmarse que la norma originalmente propuesta por el gobierno era más progresista, la norma actual, después de transformaciones impuestas por la Corte, contiene un precepto bastante equilibrado e igualitario.

7.5.2.2. Financiación electoral

La financiación tiene por objeto reponer en parte los gastos en que hayan incurrido los candidatos en el desarrollo de sus campañas electorales, es decir, el sistema adoptado en Colombia es el de la financiación mixta con reposición parcial y posterior de los gastos de las campañas.

Estas sumas son variables, toda vez que se adecúan al número de votos válidos depositado por las listas o candidatos inscritos según el caso, y que hayan alcanzado el número de votos establecidos por la ley. Los partidos y movimientos reciben la financiación de acuerdo con la votación obtenida, con las mismas condiciones y requisitos que los candidatos avalados por los partidos y movimientos. La misma Ley prevé que los candidatos pueden destinar sus gastos de reposición electoral hacia los partidos y movimientos que los hayan avalado, si de esta manera se encuentra previsto en los estatutos de cada partido o movimiento. A su vez, si el candidato se ha inscrito de forma independiente o por movimientos sin personería jurídica, las sumas provenientes por este concepto serán recibidas por el mismo o por quien él designe.

Como se observa, hay un repertorio sorprendentemente amplio de beneficiarios, explicado por las peculiaridades de esta discusión en Colombia. Se trata, inexcusablemente, de una regulación demasiado dispersa, débil y en la práctica, muy poco clara.

La ley prefirió fijar por sí misma el valor de la reposición por cada voto obtenido y señaló un sistema de corrección monetaria el cual se aplicará anualmente en función de las variaciones del índice de precios al consumidor.

En cuanto al umbral que es necesario superar para tener derecho a la reposición, estos varían según la naturaleza de la elección que se trate.

En elecciones unipersonales (presidente, gobernador, Alcalde) no tienen derecho a la reposición los candidatos que no obtengan, por lo menos, el 5% del total de votos válidos emitidos.

Respecto a la elección por listas (Congreso, asambleas departamentales y consejos municipales) se requiere obtener por lo menos la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado escaño con el menor de los residuos.

En cuanto a las coaliciones, sus componentes deben señalar con antelación la forma de distribución de los aportes estatales, so pena de perder el derecho a ellos si no lo hacen.

7.5.2.3. Límites cuantitativos a los gastos de campaña.

Corresponde al Consejo Nacional Electoral fijar, con seis meses de antelación las elecciones, el tope o cuantía máxima de las inversiones que se pueden hacer los candidatos, sus parientes o los particulares, en una campaña electoral.

No existe otro tipo de limitación. A diferencia de otras legislaciones, la ley colombiana no señala, por ejemplo, que cada donación deba limitarse a un determinado porcentaje del ingreso total. De este modo, cabría la posibilidad de que la totalidad de una campaña fuera asumida por un solo donante, hipótesis que muestra la debilidad de las regulaciones vigentes.

Tampoco se prevén restricciones al porcentaje de los ingresos que se aplica por propaganda. De hecho, por hipótesis, un candidato podría destinar la totalidad de los ingresos de su campaña a publicidad.

A diferencia de otros países, la dispersión respecto a los beneficiarios posibles de la financiación política, determina que no exista de manera institucionalizada la figura de los comités independientes de apoyo. De hecho, algunas organizaciones no lucrativas desempeñan este tipo de función. También ocurre que al lado de la tesorería central de campaña se generen estructuras locales, muchas veces sin control de ninguna clase, todo lo cual dificulta la plena aplicación de los principios que inspiran la ley.

7.5.2.4. Presentación de los informes de ingresos y gastos

La Carta Política establece la obligación para los partidos, movimientos y candidatos de rendir informes públicos sobre el origen, volúmen y destino de sus ingresos.

La Ley 130 de 1994 sólo asignó la obligación de rendir informes públicos sobre el manejo de los dineros anuales y de campaña, a los partidos, movimientos políticos, organizaciones adscritas a los grupos y movimientos sociales que postulen candidatos y a las personas jurídicas que los apoyan, así como a los candidatos independientes, dejando a un lado a aquellos candidatos avalados por los partidos y movimientos políticos, los cuales representan más del 95% de los candidatos.

En aquellos casos en que los partidos avalan un alto número de candidatos para corporaciones públicas, sería casi imposible rendir cuentas. Los partidos y movimientos solamente conocen las sumas que reciben y trasladan a los candidatos por aportes o donaciones que personas jurídicas aportan con destino a sus campañas, pero desconocen los ingresos que por otros conceptos puedan recibir los candidatos.

Por esta razón, y con apoyo jurídico en el artículo 109 de la Constitución, para las pasadas elecciones el Consejo Nacional Electoral obligó también a los candidatos avalados, propendiendo a que éstos asuman la responsabilidad del manejo de los dineros de sus campañas y teniendo en cuenta además que en últimas, ellos son los beneficiarios de la reposición de los gastos y están sujetos a cumplir los requisitos para su obtención.

En la actualidad, en el manejo de las campañas se presentan situaciones tendientes a ocultar el manejo de los ingresos y a burlar los topes de los gastos como en las siguientes situaciones:

Constitución de personas jurídicas sin ánimo de lucro, y que son reconocidas por otras autoridades diferentes del Consejo Nacional Electoral, que son a su vez designadas como tesoreros o administradores de las campañas electorales de determinados candidatos. Con esta situación se pretende no rendir cuentas con el argumento de que no son movimientos políticos o grupos adscritos a ellos. Por lo mismo se intenta ocultar el origen de los dineros de las campañas, pues los candidatos se limitan a informar que recibieron de la organización unas sumas determinadas.

- Otra consecuencia del anterior manejo, es la presentación de informes prorrateando los gastos de los candidatos en proporción a los topes establecidos para burlar así las sumas máximas establecidas. Esta práctica debe prohibirse.
- Candidatos cuyos partidos o movimientos políticos que los avalan manejan los dineros de sus campañas. En este caso pretenden no rendir cuentas los candidatos con el argumento de no estar obligados por cuanto el manejo de los dineros lo hace el partido.

Sobre las anteriores situaciones se hace necesario modificar el texto de la Ley 130 de 1994, en el sentido de adicionar la obligación de rendir cuentas de ingresos y gastos de campañas, a todos los candidatos con el siguiente parámetro: Cuando el partido o movimiento actúe como tesorero y/o administrador de los recursos de la campaña de un solo candidato, deberán rendir una sola cuenta conjunta y serán responsables solidarios

tanto el candidato como el representante legal. Esta disposición también deberá regir para aquellas personas que sin tener la calidad de partido o movimiento político manejen los recursos de las campañas de un solo candidato.

7.5.2.4.1. Error legal en la presentación de las cuentas

El literal c) del artículo 18 de la Ley 130 de 1994, señala en su tenor literal: “*Los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas. **Este balance deberá ser presentado a más tardar un (1) mes después del correspondiente debate electoral.***”
(negrillas fuera de texto)

A su vez, el artículo 12 y 13 de la Ley 163 de 1994 nos indican según su tenor literal:

“Artículo 12. Reconocimiento de gastos de campaña. El Consejo Nacional Electoral distribuirá los recursos a que hubiere lugar por razón de la financiación de las campañas para las elecciones de las corporaciones de 1994, conforme a la ley vigente a la fecha en que se efectuaron las inscripciones y/o las elecciones. Para las demás elecciones se aplicará el mismo procedimiento.

El Consejo Nacional Electoral no podrá condicionar en forma alguna la distribución y pago de la financiación estatal de las campañas ni adicionar ni modificar los requisitos legales para tener acceso a esa financiación.

Artículo 13. Revisión de libros de contabilidad. El Consejo Nacional Electoral **dispondrá del término de un mes contado a partir de la fecha de presentación del libro pertinente, para formular observaciones,** mediante providencia motivada, a las cuentas de los candidatos al Congreso de la República. **Pasado un mes, sin que se hubieren formulado observaciones, las cuentas y los libros se entenderán aprobados en su integridad.** (subraya fuera de texto)

Evidentemente, la legislación misma se ha impuesto una talanquera en cuanto a la transparencia en la contabilidad y en la revisión de las cuentas de campañas políticas, pues como se observa, el mismo tiempo de que dispone el candidato o el partido para presentar las cuentas de campaña, es el mismo período de que dispone el Consejo Nacional Electoral para revisarlas y aprobarlas. De manera, pues, que no es increíble, ni descabellado pensar, que si un candidato presenta sus cuentas de campaña el día 30, día en que vence su plazo para presentar sus cuentas, éstas sin ningún afán le serán aprobadas automáticamente, pues por virtud de las leyes en comento, y por la coincidencia de períodos de que dispone tanto el que presenta las cuentas como el que las debe revisar y aprobar, sus cuentas no le serán devueltas o evaluadas, pues recuérdese que **“Pasado un mes, sin que se hubieren formulado observaciones, las cuentas y los libros se entenderán aprobados en su integridad.”**

7.5.2.5. Diferencia entre donación y contribución. Su confusión, posible enriquecimiento sin causa

Vale la pena antes de cerrar este capítulo destinado al tema de la financiación permanente electoral, el señalar la diferencia existente entre los conceptos de donación y contribución, pues gracias a la confusión que en el común existe acerca de la similitud de aquellos, el Consejo Electoral en distintas ocasiones ha tenido que pronunciarse al respecto.

Fue así como ante las distintas interpretaciones, el entonces Consejero Electoral Dr. Jaime Calderón Brugés diferenció la donación de la contribución al conceptuar que la donación acrece el patrimonio del donatario, mientras la contribución no acrece el patrimonio de nadie, sino que es una cooperación al logro de un fin.

En las campañas se configura la recepción de contribuciones, pues todas ellas apuntan al logro de un fin: la elección de un candidato. Caso contrario es el referente a las ayudas que se les den a los partidos y movimientos políticos para los eventos diferentes de campañas políticas y que de acuerdo con la finalidad de la donación acrecientan el patrimonio, como es el caso de la entrega de bienes muebles e inmuebles.

En todo caso, la reposición sobre los gastos efectuados se hace sin tener en cuenta el origen del ingreso, dándose el caso de reponer sobre sumas que el candidato obtuvo como

113 CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Memorias y doctrina 1994-1995. Tomo III, Consejo Nacional Electoral Santafé de Bogotá. 1996. P.

contribución y/o donación no reembolsables, lo cual podría configurar un enriquecimiento sin causa.

7.3.1. Espacios gratuitos en radio y televisión pública

Se establece como principio general, la libertad de acceso de los partidos, movimientos y candidatos a los medios de comunicación.

En desarrollo de este principio, se distingue entre la divulgación política y la propaganda electoral. La primera es aquella que realizan los partidos y movimientos con carácter institucional, con el fin de difundir y promover sus principios, programas y realizaciones, así como expresar su postura política frente a los temas de interés general. Este tipo de divulgación no está dirigido a tener apoyo electoral de manera directa.

7.5.2.6. La divulgación podrá hacerse en cualquier tiempo

En cambio, la propaganda electoral, realizada por partidos, movimientos, candidatos y por las personas que los apoyen, tiene el propósito explícito de obtener respaldo electoral.

La propaganda electoral, así definida, sólo puede realizarse durante los tres meses anteriores a la fecha de las elecciones.

Ahora bien, es procedente examinar enseguida las distintas formas como se ejercita la libertad de acceso a los medios de comunicación, según se trate de publicidad gratuita o propaganda pagada.

En caso de los medios de comunicación social del estado, esto, es la televisión y la radio nacional, los partidos y movimientos políticos que hayan obtenido reconocimiento de personería jurídica, tienen derecho gratuito de la siguiente manera:

En forma permanente mediante la transmisión de programas institucionales de divulgación política.

- Dentro de los treinta días anteriores a la elección presidencial, para que sus candidatos expongan sus tesis y programas.

En caso de que sea necesaria la segunda vuelta, nuevamente se concederán espacios a los candidatos enfrentados. De igual modo, por petición conjunta de ellos, tendrán derecho a celebrar dos debates de sesenta minutos cada uno.

Nótese que este caso -candidatos presidenciales- también tienen acceso los candidatos inscritos por partidos y movimientos sin personería, por movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos.

- En cuanto a la elección de Congreso, durante los treinta días anteriores a la elección, los partidos y movimientos con personería jurídica podrán disponer de espacios gratuitos a favor de sus candidatos.

El organismo encargado de señalar el número y la duración de tales espacios es el Consejo Nacional Electoral, para lo cual requiere concepto previo de Consejo Nacional de Televisión, CNT. Así mismo reglamentará el uso de los mencionados espacios de tal manera que se garantice el respeto a las instituciones y la honra de las personas.

La distribución del 60% de los espacios de carácter permanente destinados a la divulgación institucional (numeral 1) se hace en función del número de miembros de la Cámara de Representantes que ostente cada partido o movimiento. Aunque la ley no lo dice, es de suponer que el 40% restante se distribuirá de manera igualitaria.

No se señala el criterio de distribución respecto a los espacios destinados a favorecer a los candidatos al congreso (numeral 3°) No obstante, así como el silencio respecto al 40% restante del numeral 1 permite aseverar que la distribución ha de ser igualitaria, el mismo criterio debería imperar en este caso, tanto o más, cuanto en la exposición de motivos del proyecto de ley estatutaria se señaló el principio de “igualdad de condiciones y de trato” entre los partidos y movimientos, como uno de los principios rectores de la norma.

Este tipo de publicidad, junto con la franquicia postal durante los seis meses anteriores a cada elección a que tienen derecho los partidos, para algunos estudiosos del tema de la financiación de partidos y campañas políticas, es una manera *indirecta* de financiación estatal, toda vez que este tipo de propaganda acarrea unos gastos elevados, mismos que son asumidos por el Estado al ser reconocidos como derecho de los partidos, movimientos y candidatos políticos.

De otro lado, no deja de ser insólito que un año antes de las elecciones presidenciales ya comience la agitación electoral mediante la realización de reuniones, desplazamientos por las distintas providencias, presencia de medios de comunicación y preparación de

cuadros; parecería que la única diferencia entre la una y la otra sería el sugerir el votar por alguien, hecho que convierte a esta norma en ineficaz. Por tal motivo, el proyecto de reforma política que actualmente cursa en el Congreso, en este sentido es insuficiente, pues es preciso, no solamente prohibir la propaganda electoral por un margen mayor antes del día de la elección, sino acabar con la permisiva ambigüedad que existe en la definición entre propaganda política y divulgación política.

8. CONCLUSIÓN

Finalmente, a continuación expondré, con base en todos aquellos fenómenos que en esta obra se han tratado, algunas modificaciones de orden legal, que bien le harían a la democracia colombiana tener en cuenta; estas modificaciones probablemente no recojan todos los aspectos, o probablemente, en opinión de los expertos no sean convenientes o superables. Sin embargo, considero, por el momento político, sean las más urgentes y necesarias.

8.1. FINANCIACIÓN ESTATAL PROPORCIONAL

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

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

8.2. FINANCIACIÓN MIXTA

La ley debe orientarse en el sentido de la financiación mixta de las campañas, pero con un régimen estricto de regulación en lo que se refiere a la participación del sector privado. Se ha considerado prioritario en este punto :

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

b) Límite a Contribuciones de Personas Naturales : Limitar las contribuciones de personas naturales a las campañas, tanto en su monto global como individual, con el propósito de democratizar las fuentes de su financiación, es otra de las ideas cardinales del Proyecto.

c) Límite a las contribuciones que puede recibir cada candidato, respecto de cada persona, sea natural o jurídica.

8.3. LA PROPAGANDA POLÍTICA A CARGO DEL ESTADO

La propaganda política constituye una de las principales fuentes de despilfarro económico y del consecuente encarecimiento de la actividad política en época electoral. Su reglamentación y limitación, así como la asunción de su costo por el Estado, permiten asegurar unas condiciones equitativas de lucha a los actores de la vida política y un descenso vertical del costo de sus campañas. La financiación Estatal de la propaganda en televisión, radio y prensa, así como también del servicio de transporte en el día de las elecciones debe continuar, pero de forma absoluta. Como consecuencia de lo anterior es la prohibición, en los mencionados aspectos, de cualquier forma de propaganda política costeada directamente por el candidato.

Se espera de esta manera, hacer innecesaria la presencia de grandes sumas de dinero para el adelantamiento de las campañas electorales.

De igual forma, la prohibición de la publicidad política en cualquiera de sus formas, *a motu proprio* de los particulares. Esta prohibición, deberá contener sanciones de orden pecuniario de igual valor, más el doble, de los costos de la propaganda política pagada.

8.4. OTROS INSTRUMENTOS DE ABARATAMIENTO DE LA POLÍTICA

a) Término de las Campañas Electorales. Es necesaria la reducción del término de las campañas electorales a sesenta días. Solamente durante ese periodo podrá hacerse propaganda electoral, dentro de los límites y con las regulaciones que en la materia expida el Consejo Nacional Electoral. Es este un término razonable, si se tiene en

cuenta que, dado el progreso de los medios de comunicación de masas, todos los candidatos tendrán oportunidad de hacer llegar su mensaje a los electores.

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

8.5. LOS MECANISMOS DE CONTROL

- a) Registro de Aportantes. Allí deberá constar el nombre, el número de cédula y la dirección del aportante, así como el valor de la contribución.
- b) Gerente Financiero de las Campañas. Este funcionario de la campaña estará a cargo del manejo del patrimonio de la misma, con claras responsabilidades económicas, administrativas y penales. Ningún gasto podrá realizarse, sin autorización previa de ese funcionario.
- c) Cuenta Corriente Única. Al establecer una cuenta corriente única en una entidad financiera a través de la cual se canalicen todas las operaciones financieras de la campaña, los mecanismos de control podrán operar con mayor eficacia.

8.6. EL FORTALECIMIENTO DEL FONDO NACIONAL DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES.

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

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

8.7. PÉRDIDA DE LA CREDENCIAL.

Cuando se viole el régimen de financiación de las campañas electorales, el Proyecto prevé en este punto dos clases de sanciones :

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

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

8.8. PENALIZACIÓN PARA LA FINANCIACIÓN ÍLCITA.

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

8.9. PUBLICIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

Se deben hacer públicas las cuentas de los partidos políticos y de las campañas electorales. Pero este proceso debe ser coetáneo con el mismo proceso electoral, pues de nada sirve conocer estos de forma posterior a cada evento político, pues su importancia es coadyuvar con la formación de la voluntad política.

Para ello, es necesario hacer uso del mecanismo del Internet, toda vez que es este el medio más ágil y oportuno para este propósito. Debe implementarse un mecanismo, con su correspondiente sanción, para aquellos candidatos que no lo hagan.

BIBLIOGRAFÍA

1. - Anales de la Comisión Paritaria y de Reajuste Institucional No. 2 de 1957.
2. - Ansolabehere, Behr e Iyengar (1991 : 122).
3. - BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. México : F.C.E., 1994.
4. - CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. Presentación de la Revista : Reforma Política : financiación de las campañas y de los partidos. Santafé de Bogotá : Universidad de Los Andes, 1998. P. VII.
5. - ACKERMAN, Susan Rose. Corruption : A study in political economy. New Haven : University of Yale, 1978. P. 373.
6. - B. Cohen (1963) citado por Milburn (1994 : 221).
7. - DEUTSCH, Karl W. Politische Kyberneit, Modelle und Perspekiven. Firburgo, 1966. p. 280.
- 8.- DUVERGER, Maurice. Los partidos políticos. Trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero. México: Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 1961. p. 15.

8. - DWORKIN, Ronald. La maldición de la política norteamericana. Revista de Derecho Público No. 9. Santafé de Bogotá : Universidad de Los Andes, 1998. P. 146.
9. - Diccionario Electoral, IIDH/Capel. Costa Rica. p. 636.
- 10.- El Consejo Nacional Electoral mediante su Resolución No. 71 de diciembre 1 de 1993, reglamentó la elección de Representantes a la Cámara por la Circunscripción Nacional Especial para las Comunidades Negras de acuerdo con el art. 66 de la Ley 70 de 1993.
- 11.- GALVÁN RIVERA, Flavio. Citado por Dieter Nohlen y Daniel Sabsay.
- 12.- GARCIA, Mauricio. Título IV de la participación democrática y de los partidos políticos. Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Santafé de Bogotá : Impreandes-Presencia, 1997. P. 66.
- 13.- GOMEZ HURTADO, Alvaro, citado por Carlos Ariel Sánchez Torres, Ibid., p. 4
- 14.- GOMEZ HURTADO, Alvaro, citado por Latorre Rueda Mario en Hechos y Crítica Política. Democracia Formal, Santafé de Bogotá. 1994, p. 50.
- 15.- GONZÁLEZ, Fernán E. Tradición y modernidad en la política colombiana. Modernidad, democracia y partidos políticos. Santafé de Bogotá. Primera edición : Letra viva - cía. Editoria. 1993. P. 16-18.

16. - Hechos y Crítica Política, Bogotá 1986.
17. - HESS, Stephen. The presidential campaign. Washington: 1978. P. 45-49.
18. - Iyengar Kinder (1987) has estudiado a fondo el "priming effect", extrañamente traducido al español como "efecto impresión". Ver, además Krosnick y Kinder (1990).
19. - JIMENEZ LEAL, Oscar. Democracia Electoral. Una aproximación a la crisis política. Santa Fe de Bogotá, 1997. Sección Publicaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil. P. 85-86.
20. - KISSINGER, Henry A. Memorias 1968 - 1973, Munich 1979. P. 13-26.
21. - KLITGAARD, Robert. "Las leyes solas no son suficientes". En : Revista Semana. Santafé de Bogotá. Edición No. 938 abril 24 a mayo 1 de 2000 ; p. 28-29.
22. - Kraus y Davies (1981) ; Jaimeson, (1990) ; Lanoue (1991).
23. - KRENNERICH, Michael. Elecciones y contexto político. México : Instituto Federal Electoral, 1998. P. 25.
24. - La Ley 70 del 27 de agosto de 1993 dispone en su artículo 66 que : "De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, establece la circunscripción especial para elegir (2) miembros de las comunidades negras del país asegurando así la

participación en la Cámara de Representantes. El Consejo Nacional Electoral reglamentará lo relacionado con esta votación”.

- 25.- LANGENBUCHER, Wolfgang R. Politik und Kommunikation. Munich : 1979. P. 13.
- 26.- LATORRE RUEDA, Mario. Op. cit., p. 60.
- 27.- LAZARFELD, Berelson y Gaudet. The people's choice How. New York : Columbia University Press, 1944. P. 244.
- 28.- LOSADA LORA, Rodrigo. Efectos reales de las campañas y de la publicidad electoral ; lecciones para la financiación de las campañas. Santa Fe de Bogotá : 1997. Publicaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil. P. 139-140.
- 29.LOSADA. Op. cit., p. 140.
- 30.- MAYORGA GARCÍA, Fernando. Ley 130 den 1994, “Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”. “La iniciativa del Gobierno, su trámite en el Congreso y la revisión de la Corte Constitucional”. Sección de Publicaciones Registraduría Nacional del Estado Civil, Bogotá, 1997. Pág. 5.
- 31.- MCKENZIE, R. T., Los partidos políticos británicos. La distribución de poder dentro de los partidos conservador y laborista. Gran Bretaña : William Heinemann LTD, Londres. 1960. P. 714-715.

32. NOLHEN, Dieter y SABSAY, Daniel. Tratado de Derecho Electoral. México: Instituto Federal Electoral, 1998. p. 13.
33. - O'Keefe y Atwood (1981 : 333-334).
34. - OBERREUTER, Heinrich. Los partidos políticos : importancia y función en el sistema constitucional alemán. Buenos Aires : Grancharoff J.A. 1995. P. 25.
35. OCAMPO MADRID, Sergio EL ROJO-AZUL DEL FRENTE NACIONAL EN CIEN AÑOS DE COLOMBIANIDAD. Editorial EL ESPECTADOR, Bogotá 1999.
36. PINZON DE LEWIN, "Patricia. La oposición política en Colombia". Bogotá: Democracia Formal y Real. Autores Varios, 1994.
37. - PIZARRO LEONGOMEZ, Eduardo. La financiación política en Colombia. Santafé de Bogotá : Revista de Derecho Público No. 9. Universidad de Los Andes, 1998. P. 27.
38. - RADUNSKI, Peter. La campaña electoral como forma de comunicación política. Buenos Aires : Grancharoff, 1995. P. 476.
39. RAMOS JIMENEZ, Alfredo. "La democracia como forma institucional del cambio en América Latina". Mexico: Justicia Electoral Vol. 5, 1996.

- 40.- SALDARRIAGA, Andrea. Bogotá: Revista de Derecho Público N° 9, Universidad de los Andes, 1998.
- 41.- SANCHEZ DAVID, Rubén. Democracia y Política en Colombia. Santa Fe de Bogotá: Letra Viva Cia. Editora, 1993. P. 115.
- 42.- SANCHEZ TORRES, Carlos Ariel. El sistema electoral en Colombia. Milenio, centro de pensamiento. Documentos para el debate. Santafé de Bogotá : Corporación Milenio, 1997. P. 5-6.
- 43.- SANCHEZ TORRES, Carlos Ariel. En "50 años de derecho electoral en Colombia). Facultad de Derecho, Universidad Nacional. Bogotá. 2000.
- 44.- SARTORI, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos. Madrid: Alianza Editorial, 1980. p. 232.
- 45.- SHEFOLD, Dian. Financiamiento de los partidos políticos. Análisis comparado de los sistemas europeos. Buenos Aires: Grancharoff J.A. p. 398-399.
- 46.- Sobre esta materia, es ineludible hacer referencia a Jhon Rawls en la presentación que de sus ideas nos introduce Philippe Van Parijs en su obra ¿Qué es una sociedad justa ?. Buenos Aires, 1992. Ediciones Nueva Visión. p. 72-73.
47. Tax Checkoff : es una forma distinta de financiación de las exenciones tributarias. Este es el sistema en el cual el contribuyente decide destinar una pequeña porción de

su impuesto - de 1 a 5 dólares - a un partido o candidato, sin que esto implique un pago adicional. Tax add - ons : supone, por el contrario un pago adicional sobre el valor de la deuda fiscal.

48.- THESING, Josef. Transición, democracia y partidos políticos: tareas e importancia de los partidos. Buenos Aires: Grancharoff J.A., 1995. P. 9.

49.- TAYLOR, Paul. The best way to make better citizens is to citizens better politics. Trad. Andrea Saldarriaga. Washintong : Revista de derecho público. Universidad de Los Andes. 1998. P. 187.

50.- TRIEPEL, Heinrich. "Derecho Constitucional y realidad constitucional". Citado por Eduardo Pizarro Leongómez en la Financiación de las Campañas en Colombia. Santafé de Bogotá : Revista de Derecho Público No. 9. Facultad de Derecho, Universidad de Los Andes. Septiembre de 1998. P. 25.

51.- WEBER, Max. Citado por Rubén Sánchez David. Op. cit., p. 116.