



**LA FINANCIACIÓN PRIVADA
DE LA ACTIVIDAD ELECTORAL
EN EL MARCO DE LA DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA COLOMBIANA**

***POLITICAL CAMPAIGNS PRIVATE FINANCING
IN THE CONTEXT OF COLOMBIAN
PARTICIPATORY DEMOCRACY***

ALVARO PRIETO GARCÍA*

*Fecha de recepción: 23 de abril de 2019
Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2019
Disponible en línea: 30 de diciembre de 2019*

RESUMEN

El objeto del presente artículo es determinar si la estructura jurídico-institucional colombiana, prevista para la financiación privada de la actividad electoral, está acorde al principio de la democracia-participativa. Para ello, se hará referencia a la relación existente entre los recursos económicos y la actividad electoral. Posteriormente, se analizan las principales características del modelo democrático-participativo establecido por la Constitución Política de 1991. Después, se identifican los distintos mecanismos para la financiación de las campañas políticas, su aplicación en diferentes países y, específicamente, en Colombia. Finalmente, se realiza un análisis sobre la información recolectada para alcanzar el objetivo general planteado y se presentan las conclusiones correspondientes.

* Estudiante de Ciencias Jurídicas en la Pontificia Universidad Javeriana (IX-Semestre) Bogotá D.C - Colombia - (enviado el 28/10/2019).

Palabras Clave: Democracia, financiamiento electoral, democracia participativa, modelo de financiación privado de actividad electoral, dinero en la política.

ABSTRACT

This paper aims to determine whether the Colombian constitutional and legal regime dealing with political private financing of political campaigns responds or not to the pivots of participatory democracy. In order to draw the corresponding conclusions, this paper examines the relationship between financial resources and elections, the main features of the participatory democracy model set forth in the Constitution of 1991 and the different mechanisms of campaign private financing.

Keywords: Democracy, electoral financing, participatory democracy, private funding model of electoral activity, money in politics.

INTRODUCCIÓN

La actividad electoral es de índole democrática y, dependiendo de lo que se entienda por democracia, será posible establecer parámetros o disposiciones jurídicas que habrán de observarse en el marco de los comicios. En términos generales, la investigación consignada en el presente artículo busca detallar el vínculo entre democracia y financiación de las elecciones a cargos públicos, centrando el espectro de análisis en la democracia colombiana¹. Las campañas electorales requieren financiarse debido a los gastos que implican². Sin embargo, la discusión que interesa en la presente investigación no redundante al hecho de si la actividad electoral requiere o no recursos, sino sobre los mecanismos para controlar la forma en que éstos ingresan a las campañas políticas. Tras valorar la magnitud de la controversia, se consideró pertinente delimitarla a analizar la correspondencia entre los mecanismos de financiación privada de la actividad electoral —establecidos en la legislación de Colombia— y el concepto de democracia en el marco de la Constitución Política de 1991.

1 Tal como se detalla en la sección 4 del presente artículo, la democracia colombiana tiene unas especiales características de acuerdo con las estipulaciones de la Constitución Política de 1991 y la interpretación que sobre las mismas ha realizado la Corte Constitucional de Colombia.

2 En la Parte 3 del presente artículo se analiza con mayor detalle la relación entre los recursos económicos y la actividad electoral.

1. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

Una vez referenciada la temática del presente artículo, es necesario concretarla bajo la siguiente pregunta: ¿La estructura jurídico-institucional colombiana sobre la financiación privada de actividades político-electorales, es coherente con el principio de democracia participativa establecido en el marco de la Constitución Política de 1991? En aras de responder dicho interrogante, se plantearon una serie de objetivos específicos, a saber: (i) puntualizar la relación existente entre los recursos económicos y la actividad electoral, (ii) describir el principio constitucional de democracia participativa, (iii) detallar los modelos de financiación político-electorales propuestos por la doctrina, (iv) referenciar los modelos de financiación político-electoral aplicados por otros Estados democráticos, (v) determinar las características de la estructura jurídico-institucional colombiana sobre la financiación privada político-electoral y finalmente, (vi) identificar las aparentes contradicciones entre la democracia participativa y los mecanismos de financiación electoral privada establecidos en el ordenamiento legal colombiano. El desarrollo de las anteriores proyecciones permitió alcanzar el objetivo general de la investigación, consistente en responder la pregunta anteriormente enunciada.

A manera de hipótesis se consideró que la estructura jurídica colombiana para la financiación privada de la actividad electoral es incoherente con el concepto de democracia participativa. Lo anterior genera dos consecuencias aparentes: (i) el incremento en las barreras de acceso al ámbito democrático y (ii) un desequilibrio en la competencia política entre partidos/candidatos. Por otro lado, el método empleado en la investigación se denomina: *estudio cualitativo-deductivo*³, el cual consiste en la ejecución de un análisis lógico-deductivo, dónde se parte de *lo general* para con posterioridad centrarse en *lo específico* y llegar a las conclusiones correspondientes, lo anterior, con fundamento en la información recaudada⁴.

3 Tal como afirma Salamanca y Martín-Crespo [María Cristina Martín-Crespo Blanco y Ana Belén Salamanca Castro. *El muestreo en la investigación cualitativa*. Revista nure investigación - Revista N° 27 marzo-abril 2007. 18/02/2007] en referencia al muestreo: “*en la investigación cualitativa la decisión sobre el mejor modo de obtener las fuentes: se toma en el campo, ya que los participantes del estudio nos resultan desconocidos (...) es la propia información obtenida la que guía el muestreo*”.

4 Según Salamanca y Martín-Crespo, este método parte del análisis de leyes y principios válidos para que al momento de ser aplicados en casos particulares se logre comprobar o improbar las distintas hipótesis. En la investigación deductiva debe realizarse un esfuerzo significativo en la recolección de teorías para de esta forma establecer parámetros que permitan evaluar los casos concretos.

2. DINERO Y ACTIVIDAD ELECTORAL

Diferentes autores consideran que las campañas electorales tienen un ámbito financiero que, paulatinamente, ha venido adquiriendo especial relevancia⁵. Esto, por cuanto la conquista del poder político requiere, ante todo, una buena organización de campaña y ello implica una considerable erogación de recursos⁶. En términos amplios, la financiación política hace referencia al conjunto de instrumentos, procedimientos, normas y actores que concurren en la consecución de recursos financieros para la puesta en funcionamiento de las estructuras de representación política; son todas aquellas actividades, de carácter económico, implementadas con la finalidad de alcanzar el poder⁷. Para David Roll⁸, el financiamiento de candidatos y partidos políticos implica una necesidad consustancial a la democracia, donde distintas opciones políticas habrán de competir por la victoria electoral.

La discusión esencial en este punto consiste en determinar los efectos que pueden atribuírsele a los recursos económicos en el juego electoral. Recopilando distintas posturas, a grandes rasgos, se identificaron dos formas de categorizar los efectos: (i) favorables o (ii) perjudiciales para el desarrollo democrático-electoral⁹. Dentro de los primeros se identifica la posibilidad de los

5 [Dennis Mueller, Robert Tollison, y Thomas Willet. On equalizing the distribution of political income. *Journal of Economy*, 82(2). March/April de 1974]; [Jesús Pérez. La Financiación de la Actividad Política. *Revista Javeriana*, 102(57), agosto de 1985 At. .115-122]; [Jaime Calderón Bruges, Reforma Política en Colombia - Financiación de los Partidos y Campañas Electorales, Universitas Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas No. 90, (1996). At. 111-121.] [Eduardo Pizarro Leongómez. El financiamiento de las campañas electorales en Colombia. En D. M. Rubio, *Financiamiento de Partidos Políticos*. Konrad Adenauer Stiftung. 1997]; [David Roll. ¿Democracias Prepago? - El control de la financiación política, un reto para Colombia y Latinoamérica. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. (2010)]; [Carlos Ariel Torres, (2011). *Registraduría Nacional del Estado Civil- Página Oficial*. Recuperado el 13 de 08 de 2018, de La Financiación de la Actividad Política: <https://wsr.registraduria.gov.co/La-financiacion-de-la-actividad.html>]; [Juan Carlos Rodríguez-Raga y Mitchell A. Seligson *Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas: hacia la igualdad de oportunidades*. (2012)]; [Hanming Fang, Dmitry Shapiro y Arthur Zillante. *Experimental Study of Alternative Campaign Finance Systems: Transparency, Donations, and Policy Choices*. Economic Inquiry 54.1. (2016) p. 485-507]

6 En este sentido se pronuncia Jesús Pérez G: “*El dinero es un elemento dentro de la conquista del poder político, pero hay un cúmulo más grande de factores. No es el único factor que determina la elección política, pero puede jugar un rol esencial*” (p. 115).

7 Esta definición se fundamentó en los textos de David Roll y [Robert Yablon. Campaign Finance Reform Without Law. *Iowa Law Review*, 103(1.), (2017) 185-243.]

8 [Supra. 6 - David Roll]

9 Es menester aclarar que la nomenclatura de la categorización de los efectos entre *favorables* y *perjudiciales* es determinada por el autor del presente texto, aunque se fundamenta en las consideraciones de fondo que se identificaron en la bibliografía estudiada. Por otra parte, para

candidatos para diseminar sus ideas entre los votantes y así generar una ampliación de la deliberación política¹⁰, en este sentido, podría alcanzarse una competencia electoral fundada en las ideas y programas de gobierno¹¹. En esta misma línea, se reconoce que las campañas tienen costos necesarios para el adecuado desarrollo de las elecciones¹², es necesario que los candidatos viajen, asistan a debates, propaguen sus propuestas, realicen trámites institucionales, entre otras actuaciones que requieren de una inversión económica.

Sin embargo, la gestión inadecuada de los recursos económicos puede causar graves perjuicios para los sufragios. Ciertos autores enfatizan en que el manejo abusivo de grandes sumas de dinero en la política crea ventajas indebidas entre candidatos y limita la competencia¹³. De igual manera, se presenta el riesgo de desdibujar los perfiles ideológicos de los partidos¹⁴ y se genera desconfianza social frente a la actividad electoral, derivando en la reducción de la participación¹⁵. Otros autores¹⁶, consideran la variante *desigualdad social* en la ecuación dinero-actividad electoral e identifican que tal condición puede derivar en un acceso dispar a los cargos políticos.

Igualmente, cabe considerar el factor *retribución*, consistente en que, el candidato elegido, ejecuta las políticas públicas para gratificar o compensar los

efectos de la categorización enunciada, por *democrático-electoral* se entiende: la concurrencia, igualitaria y libre, de distintos actores en el desarrollo de unas elecciones democráticas.

- 10 Esta característica fue identificada por Hanming Fang, Dmitry Shapiro y Arthur Zillante.
- 11 [Joseph Stiglitz. *El precio de la Desigualdad*. EBOOK: Taurus. Obtenido de http://depa.fquim.unam.mx/amyd/archivero/EPreciodelaDesigualdad_27245.pdf. 2012]: considera que este es un escenario ideal dentro de la democracia. Haciendo un símil con la libre competencia de bienes y servicios en la economía, considera que un manejo correcto de los recursos permitiría lograr un “*mercado competitivo de ideas*” beneficiando a electores y candidatos.
- 12 En favor de la presente consideración se pronuncian los siguientes autores: Carlos Ariel Torres, Eduardo Pizarro Leongómez y [Gacriel Almond y Sidney Verba. *The Civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park: Sage Publications. (1995)].
- 13 Tal como apuntan Carlos Ariel Torres, Jaime Calderón Bruges y Gacriel Almond y Sidney Verba.
- 14 David Roll considera que los partidos políticos pueden incurrir en grandes desviaciones ideológicas cuando los intereses económicos se sobreponen a la intención de manejar posturas políticas definidas.
- 15 Los siguientes autores identifican tal fenómeno: David Roll, Joseph Stiglitz, [Richard L. Hasen. *Plutocrats united: campaign money, the supreme court, and the distortion of American elections* (2016) https://web.stanford.edu/group/slpr/previous/Volume19/Briffault_19slpr105.pdf y [Daniel I. Weiner & Benjamin T. Brickner, *Electoral Integrity in Campaign Finance Law* <http://www.nyujlpp.org/wp-content/uploads/2017/04/Weiner-Brickner-Electoral-Integrity-in-Campaign-Finance-Law-20nyujlpp101.pdf>].
- 16 Entre ellos Jesús Pérez y David Roll.

aportes recibidos durante la campaña¹⁷. Fang, Shapiro y Zillante¹⁸ traen a colación el caso *McConnell v. FEC*, resuelto por la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, en donde se manifiesta que un mal manejo de los dineros electorales implica el riesgo de que, una vez elegido el candidato, tienda a complacer, mediante la reciprocidad, a aquellos que contribuyeron en su elección.

Por otra parte, la relación entre la actividad electoral y la financiación de ésta puede abordarse desde una perspectiva económica. Partiendo de un supuesto ideal, los agentes que participan en las elecciones son racionales y, por ende, tomarán la mejor decisión para ellos. Partiendo del concepto de la *majority rule*¹⁹, en virtud de la cual se entiende que —en el plano democrático— cada agente representa un voto; Stiglitz²⁰ identifica que, en caso de cumplirse el supuesto *un hombre-un voto*, los resultados de los procesos electorales reflejarían los puntos de vista del *ciudadano medio*²¹, no de las élites. Igualmente, si efectivamente los actores electorales fueran racionales²² y pretendieran maximizar sus beneficios mediante el sufragio, el resultado de los comicios sería coherente con el interés del *votante/ciudadano mediano*.

No obstante, el anterior escenario ideal, ha sido ampliamente rebatido con base en los siguientes argumentos. Los autores Mueller, Tollison y Willet²³, consideran que el presupuesto planteado desde la *majority rule* no puede ser efectivamente desarrollado dada la incidencia del dinero en la actividad electoral. Conseguir el apoyo electoral de individuos con amplia capacidad económica resulta políticamente más efectivo que conseguir la aprobación de sujetos con poca influencia económica, pues la alta incidencia del dinero en la campaña ter-

17 Carlos Ariel Torres, lo relaciona con el concepto *políticos influenciables*: como el riesgo de que los donantes controlen a los políticos que financian, una vez estos sean elegidos. Análogamente Joseph Stiglitz denomina este concepto como *captación del regulador*: los donantes buscan conseguir fijar unas reglas y elegir el árbitro. En similar sentido, David Roll se preocupa por la “influencia desmedida de grupos económicos poderosos en la determinación de políticas públicas” (p. 20).

18 [Supra. 6 - Hanming Fang, Dmitry Shapiro y Arthur Zillante]

19 Según Dennis C. Mueller, Robert D. Tollison y Thomas D. Willet: La “*majority rule*” consiste en la materialización del supuesto “*one man-one vote*”.

20 [Supra. 12 - Joseph Stiglitz]: Revisar en concreto el Capítulo 5: Una democracia en peligro, del texto previamente citado.

21 Del texto de Stiglitz se puede entender que la categoría de *ciudadano/votante medio* hace referencia a la clase social cuantitativamente más extensa con la capacidad de acudir a las urnas. Por el contrario, las élites serían las clases sociales minoritarias.

22 Stiglitz entiende la racionalidad como la capacidad de tener las preferencias definidas y votar buscando el mejor beneficio individual.

23 [Supra. 6 - Dennis C. Mueller, Robert D. Tollison, Thomas D. Willet]

mina generando más votantes. En concordancia con lo anterior, Stiglitz²⁴ considera que la parte media del electorado no ha tenido la influencia política que la teoría estándar predice, pues los recursos económicos en la campaña permiten “moldear la percepción del individuo” y, en ese sentido, instauran la creencia de “que la minoría privilegiada defiende los intereses de la mayoría afectada”²⁵.

Las anteriores consideraciones concuerdan con la idea de concebir la actividad de votar como irracional, pues se evidencia un desequilibrio entre los factores de costo-beneficio para el elector²⁶. En concordancia con lo anterior, Bryan Caplan²⁷ propone que muchas veces los votantes no toman la decisión más benéfica para la comunidad, pese a que, en la teoría, la democracia se plantea como *per se* positiva. El fundamento de lo anterior consiste en sostener que los votantes son, peor que ignorantes, irracionales y en ese sentido su decisión electoral dependerá de estímulos e incentivos, entre ellos los económicos y publicitarios²⁸.

Para finalizar este apartado, resulta pertinente referenciar algunas consideraciones de la Corte Constitucional colombiana frente a la incidencia de los recursos económicos en la actividad electoral. La Sentencia C-490 de 2011²⁹ estableció que, en aras de garantizar la transparencia, igualdad, pluralismo político y moralidad pública en las contiendas electorales, era necesario que la ley determinara las fuentes de financiación lícitas para las campañas. Por otra parte, la Sentencia C-1153 de 2005³⁰ presentó la siguiente consideración cuando

24 [Supra. 12 – Joseph Stiglitz]

25 Joseph Stiglitz – Capítulo 5: Una democracia en Peligro.

26 Joseph Stiglitz: considera que votar implica asumir un costo, no se cobra una cantidad explícita por sufragar, pero se requiere tiempo y esfuerzo para ir al lugar de votación. Los trámites de registro, las dificultades de transporte y la percepción de que el voto individual no es crucial o definitorio, permiten comprender que los beneficios individuales que se obtienen por la acción de votar son muy reducidos.

27 [Bryan Caplan. *The Myth of the Rational Voter – Why democracies choose bad policies*. Princeton. 2007]

28 Bryan Caplan hace referencia al siguiente fenómeno: la mayoría de las personas son racionales a la hora de escoger un trabajo, comprar leche, contratar empleados, y eligiendo una estrategia de negocios, pues la gente sólo es racional porque sería costoso estar equivocado. Pero en la política no es costoso estar equivocado, es decir, parece tan insignificante el voto de una persona que equivocarse no resulta costoso para ella.

29 [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-490 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: 23 de Julio de 2011): Sentencia mediante la cual se decidió sobre la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de reforma política sobre la organización y funcionamiento de partidos y movimientos políticos y procesos electorales, que derivaría en la Ley 1475 de 2011]

30 [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1153 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra: 11 de noviembre de 2005) sentencia: mediante la cual se realizó la revisión oficiosa del

se analizaba la viabilidad de los aportes a la campaña presidencial por parte de personas jurídicas:

“(..). La creciente necesidad de fondos tiene el riesgo de corromper los compromisos políticos de los candidatos al vincularlos con intereses privados que esperan la entendible recompensa por gratitud de quien logre acceder al cargo de elección popular(..)”

Se consideró por parte de la Corte Constitucional que el anterior fenómeno, además de contradecir los valores de la contienda democrática, vulnera la libertad de ejercicio de quien asume el cargo y reduce la neutralidad con que deberá ejercerlo.

3. LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Desde el Preámbulo de la Constitución Política de 1991, Colombia se define como una Nación democrática y participativa. En igual sentido, el artículo 1 de la Carta Política establece como principios fundamentales del Estado la democracia, la participación y el pluralismo. La Corte Constitucional ha llenado de contenido el concepto que interesa en este apartado y, aunque existen posturas teóricas frente a lo que la democracia significa en Colombia, se considera que para efectos de este artículo es menester acoger la interpretación realizada por el Alto Tribunal.

La jurisprudencia constitucional revisada³¹ permite establecer que, con fundamento en la soberanía popular, se erige dentro del orden jurídico colombiano un principio constitucional de especial trascendencia: *el principio democrático*; el cual, funciona desde una inescindible relación con otros dos principios recto-

proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N° 235-Cámara, “*por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004.*”

31 [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1110 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero: 24 de agosto de 2000], [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-150 de 2015 M.P. Mauricio González Cuervo: 8 de abril de 2015], [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-637/01. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: junio 15 de 2001], [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-351/13. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. 19 de junio de 2013], [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-121/17. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: 27 de febrero de 2017].

res de nuestra Carta Política: la igualdad y la participación³². De esta forma, entender la democracia desde una óptica participativa e igualitaria implica un deber para el Estado por promover la *deliberación democrática imparcial*³³ entre los ciudadanos, que además se fundamenta en el precepto: *una persona-un voto*³⁴.

El desarrollo constitucional colombiano, concretado en la expedición de la Constitución Política de 1991, significó el tránsito de una lógica representativa de la democracia a una participativa³⁵. Con base en lo anterior, el rol del ciudadano al momento de interactuar con el sistema político se entiende desde dos ámbitos: (i) la posibilidad de elegir y ser elegido para cargos públicos y (ii) la intervención de manera directa en las decisiones que afectan a la comunidad. Estos parten de una misma lógica: el anhelo constitucional por alcanzar una ciudadanía políticamente activa y libre que interactúe en un espacio de igualdad³⁶. El elemento participativo del *principio democrático* es un eje medular del ordenamiento constitucional vigente, de ello derivan una serie de deberes generales para el Estado: (i) abstenerse de adoptar medidas que impidan el libre ejercicio de la participación por parte de ciudadanos y organizaciones sociales (ii) evitar que las autoridades o los particulares interfieran o afecten el libre ejercicio de las facultades participativas y (iii) implementar medidas que eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados³⁷.

32 En tal sentido se pronuncian las sentencias: C-1110 de 2000, [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-066 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado: 16 de febrero de 2015], [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-336/94. M.P. Carlos Gaviria Diaz. 21 de julio de 1994], [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-027/18. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. 18 de abril de 2018]

33 Sentencia: C-1110 de 2000: *La democracia se fundamenta no sólo en la idea de que las normas deben ser producidas por sus propios destinatarios, por medio de mecanismos de participación ciudadana en las decisiones colectivas, sino también en el principio de que las distintas personas gozan de una igual dignidad, por lo cual, sus intereses y preferencias merecen una igual consideración y respeto por parte de las autoridades. La articulación de estos principios de igualdad y participación, que son consustanciales a una democracia fundada en la soberanía popular, comporta una consecuencia elemental, que tiene una importancia decisiva: todos los ciudadanos son iguales y su participación en el debate público debe entonces tener el mismo peso, que es el fundamento de la regla “una persona un voto”, que constituye la base de una deliberación democrática imparcial. [Subrayado agregado].*

34 Dicha regla democrática también se menciona en la Sentencia C-1110 de 2000.

35 Éste cambio en la concepción democrática se identifica en las sentencias C-336 de 1994 y C-1110 de 2000.

36 Tal como lo establecen las siguientes providencias: C-150 de 2015, T-066 de 2015 y [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-379/16. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: 18 de julio de 2016].

37 Según se comprende de la Sentencia C-150 de 2015: El tercer deber general, parte de la *naturaleza expansiva* del principio democrático, en virtud de la cual no es admisible limitar la participación de la ciudadanía en los asuntos que sean de su trascendencia.

4. MODELOS DE FINANCIACIÓN ELECTORAL

4.1. EN LA DOCTRINA

Para facilitar la comprensión de los distintos modelos teóricos se proponen unas categorizaciones y subcategorizaciones. En primera instancia, los modelos de financiamiento electoral pueden catalogarse a partir del *origen o fuente de los recursos* que nutren la campaña. Así, es posible establecer una tridivisión entre el origen público, privado y mixto de los recursos electorales³⁸. La financiación pública parte de concebir a los partidos y organizaciones políticas como agentes Estatales, por ello han de ligarse a la organización gubernamental y los recursos deben provenir directamente de la institucionalidad³⁹. Dentro de los argumentos a favor de un sistema de financiamiento exclusivamente público se postula la defensa del interés general, pues se considera que las fuentes de recursos privadas generan que intereses particulares se apropien del sistema político⁴⁰.

Por otro lado, al considerar las agremiaciones políticas como agentes meramente sociales, se estará defendiendo una perspectiva de financiamiento privado⁴¹. Carlos Ariel Torres⁴² considera que tal mecanismo debe estar sometido a estrictas limitaciones que democratizen las contribuciones individuales, pues entre la financiación mediante grandes insumos económicos o pequeños aportes se han de preferir estos últimos, con el objetivo de evitar los compromisos que una gran financiación genera frente al receptor de la misma. A grandes rasgos, los recursos privados pueden ingresar a la campaña mediante dos mecanismos: (i) directamente, en donde el donante entregará a la organización de campaña el aporte o (ii) indirectamente, los recursos han de entregarse a un organismo

38 Esta triple división es referenciada por los siguientes autores: Carlos Ariel Torres, David Roll y [Oscar Daniel Feliciano Fajardo y Hernán Darío Jiménez Patiño (agosto de 2012). El financiamiento de la política en Colombia, un debate pendiente. *Revista Javeriana*, 148 (787), 62-71].

39 Así lo consideran Carlos Ariel Torres, Oscar Daniel Feliciano Fajardo - Hernán Darío Jiménez Patiño y David Roll. De forma análoga, Eduardo Pizarro Leongómez agrega que El modelo público puede implementarse, principalmente, de dos maneras: desde un criterio proporcional, los aportes estatales se distribuyen de acuerdo con el número de votos obtenidos por el candidato/partido y desde un criterio numérico, todos los movimientos políticos reciben una misma cantidad de recursos equivalente.

40 Esta perspectiva se defiende por Oscar Daniel Feliciano Fajardo y Hernán Darío Jiménez Patiño: “Una financiación pública total no incluye los aportes privados (personas naturales, jurídicas, grupos de interés, extranjeros) para garantizar la imparcialidad de los partidos en la toma de decisiones” (p. 66). En sentido similar se pronuncia [Santiago González-Varas. *La Financiación de los Partidos Políticos*. Madrid: Dykinson. (1995)].

41 Tal como lo apuntan Carlos Ariel Torres y David Roll en los textos referenciados.

42 [Supra. 6 Carlos Ariel Torres].

centralizado que se encarga de distribuirlos a las campañas respectivas⁴³. Desde la perspectiva del financiamiento privado, se valora la importancia del aporte particular como manifestación de la igualdad y libertad que ha de permear el juego electoral y se considera que el sustento financiero de los ciudadanos genera que los grupos políticos se enraícen en la comunidad⁴⁴.

La concepción mixta se fundamenta en considerar los grupos políticos como agentes duales, ya que representan a la sociedad y juegan un rol determinante en la conformación del poder político dentro del Estado, por tal motivo, Estado y particulares han de concurrir en la financiación de la actividad electoral⁴⁵.

Una segunda perspectiva analiza los modelos de financiamiento con base en la *naturaleza de los recursos*. De esta forma, se comprende que no solo se aporta económicamente a las campañas electorales —por medio de dinero— sino también mediante ventajas en especie⁴⁶. Otra forma de caracterizar los modelos parte del *grado y naturaleza de regulación* que ha de tener el influjo de recursos en las campañas. Es posible generar graduaciones entre la no regulación hasta la intervención absoluta de la ley en la actividad partidista⁴⁷. Yablon⁴⁸, identifica que la doctrina mayoritaria se ha enfocado en idear mecanismos jurídicos para controlar el abuso en lo concerniente al manejo de recursos electorales, ignorando una serie de importantes herramientas —no jurídicas— (o fenómenos socioeconómicos) que limitan el abuso sobre los recursos en las elecciones, a saber: (i) el conjunto de consideraciones no legales (presión de los accionistas, preocupación por la reacción del cliente, escepticismo sobre la efectividad del aporte) que han mantenido a mayúsculas corporaciones al margen del financiamiento de campañas⁴⁹. (ii) Los candidatos tienden a rechazar considerables

43 Esta diferenciación es identificada por Oscar Daniel Feliciano Fajardo - Hernán Darío Jiménez Patiño y por [Pilar Del Castillo y Daniel Zovatto. *La Financiación de la política en Iberoamérica*. San José: Instituto Americano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral. 1998].

44 [Supra. 32 - Oscar Daniel Feliciano Fajardo y Hernán Darío Jiménez Patiño], [Supra. 34 - Santiago González-Varas].

45 Este modelo es detallado por: Carlos Ariel Torres, Jaime Calderón Brugues, David Roll y Oscar Daniel Feliciano Fajardo - Hernán Darío Jiménez Patiño.

46 Ésta precisión es realizada por Oscar Daniel Feliciano Fajardo y Hernán Darío Jiménez Patiño.

47 Frente a ésta categoría se pronuncian David Roll y Robert Yablon.

48 [Supra. 8 – Robert Yablon].

49 Dice Robert Yablon que, tras la decisión de la Corte Suprema de Estados Unidos, en *Citizens United v. FEC*, que levantó las restricciones al gasto político corporativo, algunos predijeron una avalancha de dinero corporativo en el sistema electoral, eso no ocurrió debido a los controles extrajurídicos.

aportes económicos, al comprender que ser concebidos como el *protegido* de los grandes donantes puede generar un efecto contraproducente y restarle votos⁵⁰. (iii) La tecnología ha morigerado la importancia del dinero en la política, pues los costos de publicidad se ven reducidos. En sentido similar, Robert Ellickson⁵¹ considera que las personas se autorregulan continuamente de acuerdo con las normas sociales, y los intermediarios privados pueden ejercer una influencia negativa en la conducta.

Hanming Fang, Dmitry Shapiro y Arthur Zillante⁵², analizan la regulación desde el criterio de la transparencia. Identifican que los modelos de financiamiento electoral pueden encajar en tres supuestos: (i) completo anonimato (CA): ni el candidato, ni los electores conocen las preferencias políticas de los donantes; (ii) parcial anonimato (PA): el candidato conoce las tendencias ideológicas de los aportantes, pero los votantes no; (iii) no anonimato (NA): electores y candidatos conocen las preferencias políticas del donante. Tras realizar un detallado estudio experimental⁵³, concluyen que se generan menos contribuciones en un sistema de CA que en modelos de PA y NA. Por otro lado, los candidatos son más propensos a desviar sus posturas políticas en modelos de PA y NA, que en sistemas de CA. En el mecanismo CA grandes donaciones conllevan pequeñas desviaciones ideológicas en el candidato, en modelos de PA y NA grandes erogaciones derivan en grandes virajes ideológicos.

4.2. MODELOS DE FINANCIACIÓN APLICADOS EN OTROS ESTADOS DEMOCRÁTICOS⁵⁴

Habiendo expuesto los sistemas de financiación desde la doctrina, conviene revisar qué mecanismos se han implementado en otros países. En Dinamarca, Luxemburgo e Irlanda no hay un reconocimiento legal y jurídico de los movi-

50 Tal consideración también puede aplicar frente a los grandes donantes que se preocupan por mantener una imagen determinada ante la opinión pública y no ser asociados con ningún candidato en particular.

51 Robert C. Ellickson. *Order Without Law: How Neighbors Settle Disputes* (1991).

52 [Supra. 6 - Hanming Fang, Dmitry Shapiro y Arthur Zillante].

53 Hanming Fang, Dmitry Shapiro y Arthur Zillante desarrollan métodos experimentales utilizando herramientas de estadística y matemática, para efectos de conocer las características concretas de aquella investigación se recomienda acudir a su texto.

54 Considerando la complejidad de realizar un estudio de derecho comparado y la metodología adecuada para realizar dicho análisis, se aclara que la presente sección no tiene por objeto utilizar el método investigativo del derecho comparado. Simplemente, se busca demostrar qué modelos de financiación de la actividad política se han implementado en otros Estados democráticos.

mientos políticos⁵⁵, por ello, todos sus aportes son de índole privada. En otras naciones (Reino Unido, Estados Unidos, Australia) los partidos políticos se conciben como personas jurídicas de derecho privado, por ende, tienen especial autonomía para financiar sus actividades⁵⁶. El sistema estadounidense opta por evitar la intervención del Estado en la financiación electoral, muestra de ello es el caso *Citizens United vs. Federal Election Commission* (2010), donde la Corte Suprema aprobó un gasto ilimitado de las grandes empresas para contribuir a financiar las campañas electorales de los partidos⁵⁷.

4.3. ESTRUCTURA DE LA FINANCIACIÓN ELECTORAL EN COLOMBIA⁵⁸

La Constitución Política de 1991 prevé en el Título IV las disposiciones correspondientes a la participación democrática y los partidos políticos. En la mencionada sección de la Carta Política, se establece la concurrencia de particulares y el Estado en la financiación de la actividad electoral, se plantea la necesidad de establecer la cuantía máxima de aportes privados y el límite de gastos de las campañas electorales, y se agrega que no es admisible la financiación privada con fines antidemocráticos.

En 1994, el Congreso expidió la ley 130, la cual, desarrolla el modelo mixto de financiación de campañas electorales. Sin embargo, a juicio de Eduardo Pizarro⁵⁹, tal norma era insuficiente y laxa, pues no cumplía con el mandato

55 Éstos se conciben como agrupaciones estrictamente sociales. Cabe agregar que la información recopilada frente a éstas naciones data de 1996 y 1997; en ese sentido, existe la posibilidad de que tales modelos hayan sido reformados.

56 Tal como lo afirma el doctrinante Jaime Calderón Bruges.

57 Robert Yablon, Joseph Stiglitz y Eduardo Pizarro Leongómez hacen referencia a este caso: En 1971, el senado de EE.UU expide el *Federal Election Campaign Act*, dónde se establece que los contribuyentes tienen la posibilidad de donar una cantidad de sus impuestos para la constitución de un fondo destinado a la financiación de las campañas presidenciales, bajo este esquema prima la financiación al candidato directamente, el fondo se constituye y los dineros son utilizados por el candidato.

58 A manera de recuento histórico cabría considerar lo establecido en las siguientes normas: La primera ley —dentro de la normatividad colombiana— en regular la financiación de la actividad electoral fue la No. 58 de 1985. Bajo el sistema de la mencionada ley, la Nación sólo financiaba espacios gratuitos en medios de comunicación y facilitaba la realización de actos públicos. Además, consagra por primera vez la posibilidad para las personas jurídicas y naturales de aportar a las campañas en dinero o especie. La Ley 96 de 1985 reformó la Corte Electoral y creó el Consejo Nacional Electoral (CNE) asignándole como función, entre otras, la fiscalización sobre el manejo de los recursos. Lo anterior, según afirmaron Jaime Calderón Bruges y Eduardo Pizarro Leongómez.

59 [Supra. 6 Eduardo Pizarro Leongómez]: “esta normatividad era pobre e insuficiente para abordar el tema complejo de la financiación política”.

constitucional de limitar aportes privados y gastos electorales. La Ley 996 de 2005⁶⁰ buscó reglamentar la elección de Presidente de la República, de conformidad con el Acto Legislativo 02 de 2004. La Sentencia C-1153 de 2005 revisó la constitucionalidad de tal norma y presentó dos consideraciones relevantes para el presente estudio: (i) la democracia requiere de garantías que aseguren que “la decisión contenida en el voto sea una genuina expresión de la voluntad individual y no el producto del ejercicio de poderes sobre la persona⁶¹” y (ii) las grandes sumas de dinero en las campañas electorales implican el riesgo de causar presión en el ejercicio del cargo, lo cual es contrario a la democracia participativa.

Los límites de gasto electoral y topes de donaciones privadas para la contienda presidencial —propuestos por la Ley 996 de 2005— fueron declarados constitucionales debido a que los mismos se justifican al perseguir evitar la corrupción de las costumbres políticas, “pues los candidatos y los partidos que resulten triunfantes en las elecciones pueden llegar a estar involucrados en verdaderos conflictos de intereses⁶²”. Son pues, mecanismos que persiguen un fin constitucionalmente importante: garantizar la transparencia de la función gubernamental. Por otro lado, la Corte estimó que los aportes privados para las campañas presidenciales solo pueden provenir de personas naturales, pues sólo ellas son titulares de los derechos políticos.

El título II - capítulo II de la Ley 1475 de 2011⁶³ regula la financiación de las campañas electorales en Colombia⁶⁴. Allí se establece un sistema de apor-

60 Esta ley integra distintos mecanismos para limitar el abuso de los dineros en las campañas presidenciales. El art. 14 dispone que el 20% del tope de los gastos de las campañas presidenciales podrá ser financiado por particulares. Igualmente, las campañas presidenciales no podrán recibir aportes o donaciones individuales de personas naturales sino hasta el dos por ciento (2%) del monto fijado como tope de la campaña.

61 [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-142 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett: 7 de febrero de 2001)]

62 Ta como establece la Sentencia C-142 de 2001.

63 [Ley 1475 de 2011. *Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*. 14 de julio de 2011. Diario Oficial No. 48130]

64 Salvo en lo previsto por la [Ley 996 de 2005. *Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones*. 24 de noviembre de 2005. Diario Oficial No. 46.102] para las campañas presidenciales y las normas que aún continúen vigentes 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 la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. 23 de marzo de 1994. Diario Oficial No. 41280]

tes mixto (financiación privada y pública⁶⁵). Dentro de los aportes privados se encuentran: (i) los recursos propios que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas, (ii) los aportes patrimoniales de los candidatos, sus cónyuges o compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, (iii) las contribuciones, donaciones y créditos que realicen los particulares, (iv) los créditos obtenidos en entidades financieras y (v) los ingresos originados en actividades lucrativas del partido. Por otro lado, prevé un sistema para determinar el monto máximo de gastos en la respectiva elección⁶⁶ e instaura un nuevo modelo de límites a los aportes privados⁶⁷. Así mismo, regula la figura del *Gerente de Campaña*⁶⁸, quien es designado por el candidato y se encarga, entre otras funciones, de llevar la contabilidad de ingresos y egresos de la campaña⁶⁹.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011 decretó la constitucionalidad de las anteriores normas. Frente al mecanismo de financiación privada previsto en la ley, lo consideró procedente en tanto: (i) no se presenta como ilimitado, (ii) desarrolla adecuadamente el mandato del art. 109 superior, que establece la obligación de establecer montos máximos para la financiación privada, (iii) es consecuente con los principios de igualdad, transparencia y

65 Según la Ley-1475 de 2011: La financiación Estatal de las campañas consta de dos mecanismos: (i) reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que se logre el porcentaje de votación establecido en la ley (en las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación. En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.) y (ii) los anticipos, entendidos como aquellas erogaciones que realiza el Estado en favor del candidato y con antelación a la elección (Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, podrán solicitar en forma justificada al Consejo Nacional Electoral hasta un ochenta por ciento (80%) de anticipo de la financiación Estatal de las consultas o de las campañas electorales en las que participen.)

66 Establece la Ley-1475 de 2011 que los límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular serán fijados por el Consejo Nacional Electoral en el mes de enero de cada año, teniendo en cuenta los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas.

67 Este será expuesto en la sección 6 del presente artículo.

68 Art. 25 de la Ley-1475 de 2011 estipula que los recursos de las campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea superior a 200 salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos a los cargos uninominales y a las corporaciones públicas cuando se trate de listas con voto preferente.

69 Según la mencionada Ley-1475 de 2011 los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada, quien podrá igualmente, bajo su responsabilidad, abrir las subcuentas que considere necesarias para la descentralización de la campaña.

pluralismo político en las contiendas electorales y (iv) garantiza la esencia democrática, “al preservar la conformación legítima de la voluntad popular libre de injerencias ilegítimas o desproporcionadas de los grupos económicos de poder o de intereses particulares que no consulten el bien colectivo o el interés general”. Cabe agregar que la Corte Constitucional declaró exequible la no limitación de los aportes familiares y crediticios particulares⁷⁰, pues consideró que ello no genera el riesgo de pervertir la voluntad del candidato ganador.

5. ANÁLISIS

El objetivo en este apartado es, con base en la información presentada, establecer si la estructura jurídico-institucional colombiana referente a la financiación privada de actividades electorales es coherente al principio de democracia participativa establecido en el marco de la Constitución Política de 1991.

¿La mera existencia de mecanismos de financiación privada en el modelo jurídico colombiano, ataca el *principio democrático*⁷¹? Para solucionar el anterior interrogante se presentan los siguientes argumentos: (i) la relación entre los recursos económicos y la actividad electoral es necesaria y benéfica para la democracia participativa. Los actos financieros de campaña y los insumos económicos son cruciales para propagar las propuestas de los candidatos, expandir la discusión democrática e incrementar la participación activa por parte de la ciudadanía en los sufragios (elemento esencial del *principio democrático*)⁷². (ii) Restringir la financiación electoral a fuentes exclusivamente públicas podría

70 Este tema será explicado con más detalle en la sección 6 del presente documento. En todo caso, la Ley-1475 de 2011 estipula que el aporte familiar o crediticio individual (por persona), no tiene limitación porcentual, a diferencia de los demás aportes particulares que se someten a la regla de 10% máximo por cada aporte particular.

71 Aunque no es sujeto de análisis en el presente artículo, cabe aclarar que se considera que la financiación estatal/pública de la actividad electoral es coherente con el principio de la democracia participativa, puesto que, con base en el *principio democrático* y en su naturaleza expansiva, es deber del Estado velar por la realización de elecciones libres y participativas, en un marco de efectiva competencia y rechazando las fórmulas arbitrarias e ilegítimas de acceder al poder. De lo anterior se desprenden dos consecuencias relevantes: (i) el legislador está legitimado para establecer las reglas que gobiernan el juego democrático y (ii) los mecanismos de financiación Estatal (pública) tienen fundamento constitucional siempre y cuando se diseñen en concordancia con la democracia participativa. Sin embargo, valdría la pena en otra investigación ahondar en la estructuración de la reposición de gastos por votos válidos y de los anticipos para definir si efectivamente son consecuentes con una lectura sistemática de la Carta Política.

72 De lo establecido por Jesús Pérez, Jaime Calderón Brugges, Oscar Daniel Feliciano Fajardo y Hernán Darío Jiménez Patiño, se infiere que en un país con una alta demanda de recursos para campañas parece poco viable una propuesta de financiación meramente estatal para las campañas y de los movimientos.

llevar a una situación en donde el Estado, dados los recursos limitados, solo financie algunos partidos o financie mediante sumas intrascendentes a múltiples agentes. Esto, a la larga, continuaría generando que los candidatos busquen ventajas económicas por medios privados. (iii) Un sistema de financiamiento netamente público conduciría a la estatización de la actividad política y, en ese sentido, la connotación social de los partidos se vería perjudicada. Una excesiva dependencia del partido al Estado puede llevarlo a defender el *statu quo* de la institucionalidad, alejándose de la realidad social, “en tanto que el aparato central del partido se aleja de sus bases”⁷³. (iv) Alejar a la comunidad del ejercicio democrático puede generar indiferencia o desconfianza⁷⁴ frente al sistema, reduciendo el control ciudadano⁷⁵ como mecanismo para limitar el abuso de recursos financieros en las campañas. (v) Hay mecanismos extralegales que, aunque no son 100% efectivos, ayudan a limitar los eventuales abusos que deriven de la financiación privada⁷⁶.

(vi) Del análisis sobre los modelos de financiación electoral en otras naciones⁷⁷ emana que ninguno de ellos tiene connotación únicamente pública, es más, en varios países se privilegia el financiamiento privado. (vii) Uno de los pilares fundamentales del *principio democrático* es la participación, entendida como la inclusión directa del ciudadano en asuntos que interesan a la colectividad; la Carta Política de 1991 concibió una ciudadanía participativa y con injerencia directa en la conformación, ejercicio y control del poder político. Adicionalmente, de los derechos políticos del ciudadano se desprende la posibilidad de incidir en la estructura y el proceso político facilitando la consolidación democrática⁷⁸. Los aportes privados son expresión de libre ejercicio de los derechos políticos, son una forma de participar en la conformación del poder público, siempre que existan limitaciones y reglas claras.

Una segunda controversia tiene que ver con la posibilidad de las personas jurídicas en Colombia de aportar recursos económicos para campañas electorales (salvo en el caso de la campaña presidencial). (i) Tal como lo concibió la Corte

73 Esto es señalado en el texto de Pilar Del Castillo y Daniel Zovatto.

74 Éste elemento se reconoce en el texto referenciado de Joseph Stiglitz.

75 [José Woldenberg K. Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral. Revista: Dinero y contienda político-electoral, México FCE, pp. 17-29. 2003]

76 En este punto, cabe considerar los fenómenos extralegales que Yablon identifica como limitante al abuso de los recursos económicos en el ejercicio de la actividad electoral.

77 Remitirse a la sección 5.2 del presente documento.

78 A esto hace referencia la Sentencia C-027 de 2018: mediante la cual se estudia el Acto Legislativo 03 De 2017 “Regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”- Procedimiento legislativo especial para la paz (fast track).

Constitucional en la Sentencia C-1153 de 2005, solo las personas naturales son titulares de los derechos políticos, dentro de los cuales se encuentra el derecho de contribuir a las colectividades políticas. La actividad electoral, entendida como el ejercicio de las prerrogativas a votar y ser elegido, es algo que no corresponde a las personas jurídicas. (ii) Permitir el aporte de personas jurídicas dificulta la labor de fiscalización y control de gastos que le corresponde al CNE, pues un ciudadano puede violar los topes al donar doblemente, como particular y luego a través de una persona jurídica. (iii) Partiendo del supuesto económico del *votante irracional*⁷⁹, para el candidato sería más provechoso enfocar sus propuestas en ganar el voto de grandes corporaciones donantes y con las donaciones recibidas incentivar la aprobación de otros votantes. Adicionalmente, se generaría el riesgo que Stiglitz denomina “captación del regulador”, donde el candidato vencedor retribuye el apoyo que recibió en campaña, mediante “favores” en el ejercicio de su cargo⁸⁰. (iv) No existe fundamento constitucional que permita diferenciar la aplicación del *principio democrático* entre las campañas presidenciales y los demás eventos electorales en Colombia. Si la Sentencia C-1153 de 2005 prohibió las donaciones de personas jurídicas al considerar que éstas no tienen derechos políticos, tal argumentación ha de extenderse a todos los sufragios electorales en el país.

La tercera cuestión tiene que ver con los límites a aportes de capital privado establecidos por la legislación colombiana. Para elecciones presidenciales (Ley 996 de 2005), los aportes de particulares no pueden superar en un 20% el monto de gastos autorizado para la campaña. Además, no se admiten donaciones individuales que superen el 2% del tope de gastos para la campaña y los aportes familiares⁸¹ no podrán superar el 4% del mencionado tope. En el esquema planteado por la Ley 1475 de 2011 (artículo 23), se prevé que ningún candidato podrá obtener créditos ni recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada, por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña. Cada donación privada (considerada individualmente), no podrán superar 10% del límite de gastos autorizado para la respectiva campaña, pero dicha restricción (la del 10%) no aplica para donaciones familiares, propias⁸² y/o originadas en créditos.

79 Aquel que según Bryan Caplan, otorga su voto con base en estímulos o incentivos económicos.

80 Además, el estudio de Hanming Fang, Dmitry Shapiro y Arthur Zillante permite entender que cuando el candidato conoce las preferencias del donante es más maleable a ceder ante su voluntad política, es decir la relación pseudo-patrimonial que se genera entre el candidato y el donante si influye en las decisiones que el candidato elegido toma en el ejercicio de su cargo.

81 Para todos los efectos se entienden las donaciones provenientes de familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

82 Esto concepto hace referencia al patrimonio del candidato.

Los sufragios democráticos requieren recursos económicos para el desarrollo de los diferentes actos de campaña, no obstante, el abuso y mal manejo de los caudales financieros podría contradecir el principio de democracia participativa. La Ley 1475 de 2011 no impone ninguna limitación a los aportes de capital privado, salvo el monto máximo de gastos de campaña. Con base en lo anterior, es muy factible que los candidatos tiendan a buscar el soporte de grandes contribuyentes y se genere una lógica de retribución en el ejercicio del cargo por parte del candidato electo. Además, incrementar el porcentaje límite de aporte individual privado —del 2% (Ley 996 de 2005) al 10%—, puede significar una mayor incidencia del donante en el candidato⁸³. Lo argumentado evidencia que los límites consagrados en la Ley 1475 de 2011 son extremadamente amplios. En consecuencia, se presenta el escenario idóneo para que, mediante erogaciones económicas considerablemente grandes, se altere la voluntad popular de los electores y se pervierta el desarrollo adecuado de la democracia participativa, haciendo que el elemento definitorio de una contienda electoral sean los recursos y no las propuestas planteadas.

Por otro lado, el no establecimiento de límites (individuales) sobre aportes familiares, propios y crediticios en la ley 1475 de 2011 desincentiva la participación en las elecciones de individuos con una baja capacidad económica, motivando la participación de personas con alto patrimonio⁸⁴. Esta norma contradice *el principio democrático* al imponer una barrera *invisible* sobre un derecho político: el acceso plural a la posibilidad de ser elegido. El precepto legislativo analizado ignora el factor *desigualdad*⁸⁵, pues cuando existe concentración de la riqueza, es menester establecer límites a la libre inversión en la actividad electoral, so pena de afectar la *majority rule (one man-one vote)*. Cuando los límites a la inversión particular son muy amplios, los ciudadanos con gran poder

83 La investigación de Hanming Fang, Dmitry Shapiro y Arthur Zillante demuestra la incidencia del dinero en el candidato.

84 El artículo de Juan Carlos Rodríguez-Raga y Mitchell A. Seligson, tras analizar un estudio estadístico (realizado por el Barómetro de las Américas-LAPOP) considera que permitir grandes flujos de capital privado en las campañas ha llevado a que solo un grupo selecto de personas ejerza efectivo poder político. De forma análoga José Woldenberg considera que la poca participación en las campañas se deriva de instrumentos regulatorios ineficientes, alejando a la población de la actividad política y no permitiéndole ejercer control ciudadano frente al gasto.

85 Según la Cepal, la desigualdad en Colombia es superior a la de la mayoría de los países en la región. En la última evaluación, correspondiente a 2017, asegura que es el segundo país más desigual en la distribución del ingreso en la región; el 1 por ciento más rico de la población concentra el 20 por ciento del ingreso [<https://www.semana.com/opinion/articulo/la-desigualdad-en-colombia-columna-de-opinion-de-jairo-gomez/557003>] [<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16546686>] [<https://www.cepal.org/es/publicaciones/43129-ingreso-su-distribucion-colombia-hogares-o-empresas-quien-debe-tributar>]

adquisitivo se ven privilegiados, pues los aportes familiares, propios o crediticios dependen o son accesorios a la capacidad económica de la persona y, en ese sentido, su limitación debería ser aún más estricta, pues el aporte no proviene de la sociedad —en un ejercicio democrático—, sino de la persona individualmente considerada. Lo anterior, cobra mayor sentido cuando se parte de la *irracionalidad del votante*⁸⁶, pues éste elegirá el candidato que más incentive su participación, bien sea mediante publicidad u otras estrategias de campaña⁸⁷.

Pese a lo mencionado, la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011 declaró la exequibilidad de los referidos límites a la financiación privada de la actividad electoral y su argumento se fundamentó en respetar la autorización que el artículo 109 de la Constitución Política consagra en favor del legislador, para regular dicho asunto. No obstante, se considera que el yerro de la Corte estriba en no realizar una interpretación sistemática del mencionado artículo 109, pues si bien existe un llamado constitucional al legislador para regular la materia en cuestión, tal ejercicio debe desarrollarse en armonía con el conjunto de normas y principios contenidos en la Carta Política. Valorando el alcance que la misma Corte Constitucional había dado al concepto de democracia participativa y los diferentes pronunciamientos que desarrollan el principio democrático no parece razonable que el legislador tasara los límites a la financiación privada tal como lo realizó en el artículo 23 de la Ley 1475 de 2011⁸⁸.

CONCLUSIONES

Primeramente, el modelo de financiación privada en la actividad electoral no contradice el *principio democrático*, en tanto es manifestación del deseo constitucional por construir una comunidad activa frente los asuntos que son de especial trascendencia para su vida como seres políticos. Adicionalmente, impedir tal modelo generaría desarraigo de las organizaciones políticas ante la comunidad y obstruiría el desarrollo de actos electorales fundamentales que requieren

86 Ello, partiendo de la tesis expuesta por Bryan Caplan en el artículo referenciado.

87 Se comprende que entre más recursos ingresen a una campaña electoral, será posible acceder a más publicidad y formas de promover la imagen de un candidato o partido.

88 La Sentencia C-490 de 2011 que estudió la constitucionalidad de la norma, la consideró procedente, pero habiendo analizado únicamente la habilitación que el art. 109 de la Constitución Política instituyó en cabeza del legislador. En ningún aparte de la referida sentencia se realiza una lectura sistemática de la carta constitucional y se presentan argumentos que consideren el principio de democracia participativa e incluso el contexto nacional. Cabe agregar que dicha resolución jurisprudencial tampoco es consecuente con los argumentos presentados, por la Corte, en las sentencias C-1153 de 2005, C-336 de 1994 y C-1110 de 2000.

de grandes insumos económicos. Es democrático que los individuos financien libremente al candidato de su elección, pues ello se enmarca en el derecho político a participar libremente en un asunto de relevancia social y política.

No obstante, el sistema privado de financiación debe restringirse para evitar abusos de los recursos económicos y quebrantar la participación libre, plural e igualitaria. Se considera que el legislador viola el *principio democrático*, al permitir los aportes de personas jurídicas en algunas elecciones y al establecer límites intrascendentes para los aportes particulares (en el marco de la Ley 1475 de 2011). No se comparte la perspectiva desregulatoria, defendida por Yablon y de cierta manera aplicada en la Ley 1475 de 2011, principalmente por considerar que dicha postura no valora las vicisitudes de una sociedad económicamente desigual. Precisamente, el papel de la ley es fundamental para instituir un modelo de financiamiento electoral democrático⁸⁹ que permita ponderar la libertad del ciudadano para aportar económicamente en la campaña y el desarrollo de sufragios en condiciones equitativas, democráticas y participativas. Un sistema de límites bajos o inexistentes —en lo que respecta a los aportes electorales privados— valorando el contexto socioeconómico colombiano, puede vulnerar el sentido de la premisa *un hombre-un voto*⁹⁰ que por demás es reconocido y desarrollado por la Corte Constitucional en las sentencias C-336 de 1994 y C-1110 de 2000.

Dada la incidencia del dinero en la política, cabría considerar el sistema de completo anonimato en los aportes privados —propuesto por Hanming Fang, Dmitry Shapiro y Arthur Zillante⁹¹— en el cual se dificulta que el candidato receptor del aporte conozca las tendencias políticas del donante y en ese sentido no se genere desviación ideológica o regulatoria en el ejercicio de su cargo. Tal sistema, igualmente desmotiva que se generen aportes económicos a las campañas con la finalidad de cooptar la voluntad del candidato electo y recibir prebendas y gabelas a manera de retribución.

Cabe agregar que la hipótesis planteada no se comprueba, en tanto la estructura de financiación privada colombiana, por lo menos en su esencia, es coheren-

89 Idealmente se puede considerar que un modelo de financiación electoral democrático es aquel dónde el candidato con más aprobación popular será el que mayores aportes privados reciba. En una sociedad desigual, el aporte de unos pocos (incluso de unas pocas personas jurídicas) será suficiente para superar pequeños aportes de múltiples individuos.

90 [Dennis Mueller, Robert Tollison y Thomas Willet. Solving the Intensity problem in representative democracy. *Political Economy and Public Policy*, 43-71. 1993].

91 [Supra. 6 - Hanming Fang, Dmitry Shapiro y Arthur Zillante].

te con el precepto de la democracia-participativa establecido en la Constitución de 1991 y desarrollado jurisprudencialmente. No obstante, las fallas estructurales del modelo —principalmente el límite de aportes privados establecido por la ley 1475 de 2011— generan barreras de acceso al ámbito democrático y afectan la competencia ecuaníme entre candidatos. Lo anterior, menoscaba el principio de la democracia participativa, pues los límites intrascendentes benefician a los agentes con gran capital político y perjudican a aquellos que no pueden tener incidencia económica significativa en los comicios, desincentivando la participación y limitando el acceso a cargos de elección popular. Igualmente se vulnera el objetivo consistente en que la decisión del votante sea una legítima y genuina expresión de la voluntad individual y no el resultado del ejercicio de poderes económicos sobre su persona.

BIBLIOGRAFÍA

Libros:

- David Roll, *¿Democracias Prepago? - El control de la financiación política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. (1ra ed., Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2010).
- Bryan Caplan, *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies* (New Edition, Princeton University Press, 2011).
- Santiago González-Varas, *La Financiación de los Partidos Políticos*. (1ra ed., Dykinson, Madrid, 1995).
- Pilar Del Castillo y Daniel Zovatto, *La Financiación de la política en Iberoamérica*. (Ed., Instituto Americano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José, 1998).

Working Papers:

- Juan Carlos Rodríguez-Raga y Mitchell A. Seligson, *Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas: hacia la igualdad de oportunidades* (Bogotá: LA-POP-Vanderbilt University, 2012)
- Carlos Ariel Torres, *La Financiación de la Actividad Política* (Registraduría Nacional del Estado Civil- Página Oficial <https://wsr.registraduria.gov.co/La-financiacion-de-la-actividad.html>, 2011)

Contribuciones en obras colectivas:

- Dennis Mueller, Robert Tollison y Thomas Willet, *Solving the Intensity problem in representative democracy*, en *The public choice approach to politics*, 43-71 (D.C Mueller, Ed., Edward Elgar Publishing, 1993).
- José Woldenberg, *Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral en Dinero y contienda político electoral - el reto de la democracia*, 17-29 (Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto, Fondo de Cultura Económica, México, 2003).

Artículos de Revistas:

- Eduardo Pizarro León Gómez, *El financiamiento de las campañas electorales en Colombia*, *Revista de Derecho Público – Universidad de los Andes (facultad de derecho): Reforma Política: financiación de las campañas y de los partidos*, No.9, 23-54 (1998).
- María Cristina Martín-Crespo Blanco y Ana Belén Salamanca Castro, *El muestreo en la investigación cualitativa*, *Revista nure investigación*, No. 27, 1-4, (2007).
- Dennis Mueller, Robert Tollison, y Thomas Willet, *On equalizing the distribution of political income*, *Journal of Economy*, Vol. 82-No. 2, 414-422, (1974).
- Jesús Pérez, *La Financiación de la Actividad Política*, *Revista Javeriana*, Vol. 102-No. 57, 115-122, (1985).
- Jaime Calderón Brugges, *Reforma Política en Colombia - Financiación de los Partidos y Campañas Electorales*, *Universitas Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas*, No. 90, 111-121 (1996).
- Hanming Fang, Dmitry Shapiro y Arthur Zillante. *Experimental Study of Alternative Campaign Finance Systems: Transparency, Donations, and Policy Choices*, *Economic Inquiry*, No. 54.1, 485-507, (2016).
- Oscar Daniel Feliciano Fajardo y Hernán Darío Jiménez Patiño, *El financiamiento de la política en Colombia - un debate pendiente*, *Revista Javeriana*, Vol. 148-No. 787, 62-71, (2012).
- Alfredo Ramírez Nardiz, *Participación ciudadana e interpretación de la constitución-Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa*, *Revista IUS*, No. 37, 171-175, (2016).

Informes:

- MOE, *Misión de Observación Electoral - Ruta Electoral 2018 – La Financiación Electoral*: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/01/Ruta-Electoral-2018-Financiacion-C3%B3n-Electoral.pdf> (2018)
- MOE, *Misión de Observación Electoral*, Juan Gabriel Navarrete Montoya, *Financiación Electoral en Colombia*: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Cartilla_Financiamiento_Electoral_en_Colombia_2010.pdf (2010)

Jurisprudencia:

- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: 23 de Julio de 2011)
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-142 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett: 7 de febrero de 2001)
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-1110 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero: 24 de agosto de 2000
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015 M.P. Mauricio González Cuervo: 8 de abril de 2015
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-637/01. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: junio 15 de 2001
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-351/13. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. 19 de junio de 2013

- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-121/17. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: 27 de febrero de 2017
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado: 16 de febrero de 2015
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-336/94. M.P. Carlos Gaviria Diaz. 21 de julio de 1994
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-027/18. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. 18 de abril de 2018

Legislación:

- Colombia, Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 6. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Colombia, 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 la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. 23 de marzo de 1994. Diario Oficial No. 41280
- Colombia, Ley 1475 de 2011. *Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.* 14 de julio de 2011. Diario Oficial No. 48130
- Colombia, Ley 996 de 2005. *Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.* 24 de noviembre de 2005. Diario Oficial No. 46.102