

7. La intervención del sector privado en la financiación de campañas electorales en Colombia: implicaciones para la democracia

Luisa Fernanda Guerra-Carrera¹

Introducción

En la financiación de los partidos y campañas políticas concurren problemas económicos, políticos, sociales y éticos. Sin embargo, es un derecho reconocido el que cualquier ciudadano pueda contribuir, desde su propio patrimonio, en este tipo de actividad política. Las empresas, por ejemplo, se ven involucradas directamente en la financiación de los partidos como (i.) donantes, (ii.) presuntas beneficiadas de la actividad política y (iii.) como afectadas por las consecuencias de la financiación ilegal de los partidos.

Más allá de los dos tipos de financiación de campañas reconocidas legalmente en Colombia –estatal y privada– es preciso admitir que como la financiación estatal y bancaria cubre realmente solo el 17% del costo de campañas, el 83% restante (Cf. Transparencia por Colombia, 2014) es financiado con los recursos propios de los candidatos, de sus familiares y con aportes y préstamos de actores privados. Lo cual se traduce en que las elecciones en Colombia son financiadas en la vida real casi totalmente con recursos privados.

En este sentido, se realiza un análisis normativo y ético teniendo en cuenta aspectos jurídicos, políticos y económicos, reconociendo que estas tres dimensiones convergen de tal forma que se produce el escenario electoral actual.

Ello, teniendo en cuenta que más allá de optar por la financiación privada de campañas, bajo ninguna circunstancia está permitida la

¹ Abogada de la Universidad Tecnológica de Bolívar. Politóloga de la Universidad Tecnológica de Bolívar. En curso: Maestría en Desarrollo y Cultura de la Universidad Tecnológica de Bolívar.

coordinación de contraprestaciones entre el candidato y sus financiadores. Su realización conlleva intereses personales y, más que una contribución o donación, esta conducta termina convirtiéndose en un negocio o inversión. Esto, además, puede configurarse como un delito, es decir, llevarse a investigación, juzgarse en un proceso penal y terminar en condena.

El estudio de este tema es relevante en la medida en que permite dilucidar hasta qué punto es el mismo aparato institucional el que provoca este tipo de dinámicas. De ello da cuenta el hecho de que una institución electoral no esté en la capacidad de hacer seguimiento a la financiación de las campañas. Es por esto que se presentan en este texto unas conclusiones, y se plantean algunas propuestas en aras de replantear la coyuntura electoral colombiana.

1. La intervención del sector privado en la democracia

Con la institucionalización de los partidos políticos en el acto legislativo 01 de 1991 –Asamblea Nacional Constituyente– se introdujo la obligación del Estado de concurrir a la financiación política y electoral de los partidos con personería jurídica reconocida por el Consejo Nacional Electoral. Además de financiar parcialmente las campañas electorales, tanto para estos últimos como para los grupos significativos de ciudadanos.

Lo anterior se traduce en una financiación que contempla dos momentos. Un primer momento es una financiación permanente para aquellas agrupaciones políticas que obtengan personería jurídica; y un segundo corresponde a una financiación para las agrupaciones políticas, con o sin personería jurídica, que participen en las elecciones y obtengan el umbral señalado en la Constitución y en la ley, mediante el mecanismo de la reposición de votos.

Este tipo de financiación se sustenta en el reconocimiento de Colombia como una república democrática, participativa y pluralista, como lo dispone el artículo 1º de la Constitución. Por ello, sostener un régimen de esta naturaleza no es posible sino a través de partidos políticos, así algunos críticos se esfuerzan en argumentar la inutilidad de estas instituciones.

Esta obligación del Estado, de financiar a los partidos y a las campañas electorales, se encuentra establecida en el artículo 109 de la Constitución Política. Norma que ha sido modificada dos veces desde su texto original en la Asamblea Constituyente en el año 1991, por los actos legislativos número 01 de 2003 y 01 de 2009, artículo 3°, que corresponde a la codificación constitucional actual y que se transcribe:

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley. “Es prohibido a los partidos y movimientos políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público”.

Ahora bien, como se ha sostenido a lo largo del texto, el dinero privado en campañas políticas es un canal legítimo de participación política que da forma a la competencia electoral. Lo anterior se da a partir de la necesidad de financiar los gastos relacionados con la actividad política de los partidos, y del derecho de los particulares de hacerlo como una forma legítima de participación política. Tanto las organizaciones políticas como los candidatos, requieren recursos económicos para cautivar electores, difundir programas y movilizar simpatizantes.

Sin embargo, el financiamiento privado de las campañas no es un problema en sí mismo. El inconveniente se produce cuando ese financiamiento se utiliza como forma de compra de influencia, o se intercambia por compromisos y decisiones futuras de los candidatos que resulten electos.

Transparencia por Colombia, en unión con la Universidad de Estocolmo, reveló los resultados de la Encuesta sobre la financiación de las campañas electorales y la corrupción política en Colombia². El 7% de

2 Esta encuesta fue diseñada por la Universidad de Estocolmo y Transparencia por Colombia. Aplicada por la firma Invamer Gallup a 300 empresarios de todo el país, con el fin de indagar sobre la relación entre financiamiento de campañas y corrupción política en Colombia. En el ejercicio se exploró y comparó la percepción de las personas de negocios hacia la financiación de campañas electorales y el uso de sobornos, e intentó caracterizar

las empresas indicó que le ofrecieron compensaciones como contratos estatales, cargos públicos, subsidios directos y sanciones favorables de normas como contraprestación a las contribuciones para las campañas electorales (Transparencia por Colombia, 2010).

Lo anterior también reveló que un gran porcentaje de las empresas colombianas no cuentan con políticas institucionales para la entrega de donaciones electorales y que, en caso de tenerlas, los vínculos personales o familiares son la razón que prevalece al momento de efectuar dicha contribución. Del mismo modo, se indica en el referido estudio, que cerca del 55% de los encuestados tiene una baja percepción sobre la calidad del proceso de financiación electoral, y consideran los aportes políticos un medio para obtener beneficios particulares.

Es posible hablar entonces de corrupción política en el financiamiento de campañas cuando existe un interés específico en lograr un determinado objetivo. Generalmente, ese objetivo consiste en una retribución que realiza el candidato a la fuente de financiación privada que invirtió recursos en su campaña. Esta dinámica va a desencadenar una conducta punible denominada cohecho, producto de las obligaciones adquiridas por la parte que recibió el favor (Evertsson, 2008).

2. Riesgos en los financiamientos privados de las campañas

Aun cuando los aportes provenientes de fuentes privadas representan una fuente de financiación legítima, al mismo tiempo implican un riesgo al permitir la intervención de recursos que, finalmente, afectan la autonomía política e inducen a la coacción tanto de quienes votan como de aquellos que resultan elegidos.

Esta dinámica clientelista provoca un cambio en los escenarios político y económico al favorecer a quienes patrocinan estos recursos, mientras se transgrede la imagen del gremio empresarial y de las organizaciones participantes. De este modo, se disminuye la capacidad y el

el rol de las contribuciones políticas en las relaciones entre empresas privadas, partidos y funcionarios públicos.

alcance institucional de los candidatos que resultan electos y se debilita la gobernabilidad del Estado (Transparencia por Colombia, 2014).

Según Transparencia por Colombia (2014), estas prácticas representan un riesgo para la democracia, desde diferentes perspectivas. En primer lugar, se evidencia una aplicación desigual en las reglas de juego. Al haber diferencias entre los niveles de financiamiento de los candidatos, unos tendrán mayores posibilidades en la competencia que otros y, por ende, se terminarán eliminando algunos de ellos.

En segundo lugar, según esta ONG, al aumentar este nivel de competitividad se hace mucho más difícil el camino de algunos candidatos para entrar a ella. Entonces esto provoca una mayor exclusión política traducida en un acceso desigual a cargos políticos. Así mismo, y como tercer riesgo, se asume que una vez que resulten electos, los funcionarios encaminarán su gestión a corresponder a los favores recibidos y rendir cuentas a quienes financiaron sus campañas por encima de sus electores. En lo público, esto se refleja en la capacidad de incidencia de actores privados en las decisiones del Estado, puesto que a través del aporte en las campañas, se persiguen intereses, por ejemplo, como la adjudicación de contratos (Casas y Zovatto, 2013, pág. 192).

Por último, dentro de estos riesgos, se encuentra el favorecimiento de los intereses de quienes financiaron las campañas de los dirigentes políticos. Ello se traduce en el diseño y la implementación de políticas sesgadas que favorezcan a un determinado grupo por encima de la ciudadanía.

De este modo, las organizaciones delictivas pueden contribuir a las campañas de los actores políticos confiando en una futura inmunidad procesal. En este sentido, los procesos de descentralización de los poderes administrativos y financieros, que se llevan a cabo en escenarios de debilidad institucional a nivel local, han facilitado la captura de las instituciones por parte del crimen organizado, así como de las campañas que se desarrollan a nivel local.

Lo anterior se complementa con la denominada captura del Estado (Mazucca. 2012). Cuando un agente privado financia la campaña política de un candidato y contribuye decididamente a que el candidato resulte elegido, se establece un escenario de gratitud y compromiso por parte del funcionario hacia el interés privado que lo financió. En algunos casos,

esta gratitud puede traducirse en retribuciones al financiador mediante la adjudicación de contratos públicos o posiciones laborales privilegiadas.

A través de estas situaciones se llega a la captura del Estado mediante la manipulación en el proceso de creación de normas que garantizan los intereses de los agentes privados –legales o ilegales– con el propósito de obtener ventajas concretas y sostenidas (Garay, Salcedo-Albarán, León-Beltrán y Guerrero, 2008).

Para evitar estos riesgos de incidencia desmedida de los recursos privados en el proceso electoral, se han establecido algunas restricciones para la financiación privada de las campañas. Las cuales se clasifican en dos grandes grupos, (i) Las que vincula las calidades o circunstancias del donante y (ii) Las que se refieren a los montos de los aportes (Ferreira, 2014. pág. 7). En el primer grupo se encuentran las prohibiciones de las donaciones anónimas, extranjeras, de contratistas y concesionarios. En el segundo grupo, se encuentran los límites de los aportes privados, los cuales se determinan, como ya se dijo, en torno a un tope máximo de gastos permitidos para el desarrollo de las campañas (Transparencia por Colombia, 2014).

Los aportes de las personas naturales no están cobijados en estas prohibiciones, aunque en algunos casos sí están sujetos a un monto máximo de acuerdo con los topes de gastos permitidos para las campañas. Sin embargo, lo que está claro es que su participación democrática para este tipo de persona se permite tanto a través del sufragio como a través de sus contribuciones.

En estos aportes privados se cuentan los del propio candidato, los de su familia y los provenientes de préstamos con personas naturales y jurídicas, sin incluir las que provengan de entidades bancarias. En elecciones presidenciales, el tope de los aportes propios es de 4%, mientras que en legislativas y locales no tienen un límite (Transparencia por Colombia, 2014).

Como puede verse, estas regulaciones tienden a aplicarse a quienes reciben los recursos, pero no a quienes los otorgan. Es por esto que en la revisión de los marcos que regulan el financiamiento electoral no se encuentra mayor control de los aportantes. Las normas de transparencia son difíciles de asegurar dado que, en general, aplican a candidatos y partidos,

pero no a grupos de presión o de lobby. Mientras el derecho a la intimidad de los privados les desincentiva de reportar sus actividades de financiación.

Dado lo anterior, resulta preciso repensar el papel que juega el dinero en la política, siendo necesario encontrar un balance en el origen de estos aportes. Este replanteamiento debe realizarse desde varias perspectivas: i) Desde el rol de los partidos y candidatos, ii) Desde la distribución y el acceso a estos recursos y iii) Desde las implicaciones que pueden desencadenarse a partir de la forma como se hayan administrado.

Finalmente –y dado que la legislación colombiana aún no muestra un asomo que se incline por la financiación completamente estatal–, se hace necesario establecer límites a las donaciones de carácter privado, con el fin de evitar un desequilibrio en el escenario democrático. Ello aunado a la carga de responsabilidad que debe asumir tanto el sector bancario (Vargas-Chaves & Marrugo-Salas, 2015) como el donante privado por la entrega de tales recursos. Esto no es más que una rendición de cuentas desde su origen y monto hasta su destinación (Speck, 2013).

3. Mecanismos y propuestas para el fortalecimiento de la transparencia y el control del financiamiento privado de las campañas desde las empresas

Como punto de partida de esta propuesta, es menester aclarar que la financiación privada de campañas electorales en sí misma no representa una conducta punible o un acto detractor de la democracia. Esta premisa le otorga autonomía a las empresas para decidir sobre la manera en la que participarán en la financiación política.

Dentro de la agenda de la empresa, este aspecto se ubica en su responsabilidad social, que comprende la obligación de autorregularse en concordancia con el marco legal vigente, para aproximarse al escenario político, de acuerdo a su deber como actor del sistema político nacional.

Para un correcto ejercicio participativo, la empresa debe tener en cuenta algunos puntos previos y posteriores a su intervención en este escenario. Lo esencialmente importante es conocer y acatar el marco jurídico de la financiación. Esto incluye tener en cuenta que, como ya se

dijo, este aspecto es el que diferencia las inhabilidades y topes en campañas a la presidencia, al congreso y a las corporaciones locales.

Por supuesto, esta intervención de la empresa puede ubicarse en el marco de su programa de responsabilidad social. Sin embargo, es fundamental realizar la distinción y definir la política de la empresa, que determina este tipo de gestión. En esta política, además, es perentorio esclarecer el por qué del aporte, y su relación con la razón social y misión de la empresa. Por ello, es preciso que se fijen los lineamientos en sus documentos contentivos en concordancia con su política interna y, por supuesto, con la norma nacional.

Como es posible que no sea la empresa y tampoco su razón social en su totalidad, la que desee realizar los aportes sino alguno o algunos de sus miembros, también será necesario contemplar la posibilidad de que personas naturales de la empresa realicen sus propios aportes, sin perjuicio de vincular la organización.

La empresa debe conocer los antecedentes del candidato o partido al cual apoyará. Esto incluye también conocer el origen del resto de aportes que entren en la campaña para evitar la contaminación de su actividad. Por esto, es necesario que durante el ejercicio de la campaña se cuente con el soporte de todos los movimientos y contribuciones, así como de su procedencia, concepto y destinación en la campaña.

Del mismo modo, es fundamental darle publicidad a toda la gestión con el fin de garantizar su transparencia. En esta debe constar la destinación de los recursos aportados por la empresa y que implica el constante seguimiento de ellos en todo el proceso. Esto para asegurar una rendición de cuentas veraz y congruente con los fines inicialmente propuestos.

Finalmente, se debe tener en cuenta que la adopción de estas medidas, sin duda, implica un esfuerzo por cambiar las prácticas tradicionales e incorporar otras nuevas. Lo cual puede tomar tiempo y requerir de ajustes en las empresas, así pues, es recomendable decidir por dónde empezar (Transparencia por Colombia, 2014).

4. Sanciones y prohibiciones en el financiamiento de campañas electorales en Colombia

Hasta este punto se ha hecho un análisis del marco normativo de la financiación en el ámbito electoral. Se ha realizado una línea de tiempo en materia jurídica de las normas que regulan el tema en cuestión. Ello a partir del reconocimiento de la inestabilidad de este marco regulador que, como se dijo, se encuentra disperso en diversas normas y sentencias.

Como ya se mencionó, la violación de los límites del monto de gastos de las campañas electorales y de determinadas fuentes de financiación, también se encuentran prohibidas y sancionadas. Además de lo establecido en la Ley Estatutaria 1475 de 2011 y en la Ley 1778 de 2016, el 17 de agosto de 2017 se expidió la Ley 1864 *mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000, y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática*.

De este modo, se procede a detallar lo establecido en estos casos.

4.1. Ley 1475 de 2011

4.1.1. Artículo 26. Pérdida del cargo por violación de los límites del monto de gastos

La violación de los límites del monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida del cargo así:

1. En el caso de candidatos elegidos para corporaciones públicas, se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la ley.
2. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección. En este caso, el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo, por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites del monto de gastos.

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

4.1.2. Artículo 27. Financiación prohibida

En este artículo se especifican fuentes como i) Gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, ii) Las que se deriven de actividades ilícitas, iii) Contribuciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio, iv) Contribuciones anónimas, v) Las provenientes de las personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y lesa humanidad, vi) Personas que desempeñen funciones públicas, excepto de miembros de corporaciones públicas de elección popular y vii) Las que provienen de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales.

4.2 Artículo 33 de la Ley 1778 de 2016, “Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción”

El artículo 33 de la presente ley modifica el artículo 2º de la Ley 1474 de 2011 sobre la inhabilidad para contratar de quienes financien campañas políticas reduciendo el límite de aportes de 2,5 a 2%.

4.3 Ley 1864 del 17 de agosto de 2017 mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática

La presente ley modifica el Código Penal e introduce penas de entre 4 a 8 años de prisión a quienes violen los topes de gastos en campañas electorales o utilicen recursos de fuentes prohibidas para estos fines. En este sentido, se sanciona:

- i) *Al candidato cuando se trate de cargos uninominales y listas de voto preferente.*

- ii) *Al candidato de lista de voto no preferente que intervenga en la consecución de bienes provenientes de dichas fuentes para la financiación de su campaña electoral.*
- iii) *A quien administre los recursos de la campaña e incurra en la violación de topes. En este caso, se sancionará con penas del mismo tiempo que los casos anteriores, con multa correspondiente al valor de lo excedido, y con inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo de la pena.*

5. La intervención del sector privado: síntesis del panorama colombiano en elecciones de autoridades locales

El riesgo de corrupción administrativa, medida a través del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) de Transparencia por Colombia, se define como *“aquellas condiciones institucionales y prácticas de las autoridades públicas que pueden favorecer la ocurrencia de los hechos de corrupción”* (Transparencia por Colombia, 2015, pág.6)³.

El deber de hacer de la financiación un proceso transparente, no solo recae sobre los candidatos, partidos y electores, también le atañe al sistema electoral del país cualificarlo y llenar los vacíos que aún persisten en su ejercicio.

De acuerdo con Transparencia por Colombia y el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) de la Registraduría Nacional, las prácticas que afectan la transparencia en la financiación de la política, aunque no constituyen delitos, empañan el ejercicio democrático porque generan riesgos como la captura del Estado, influencia indebida en la toma de decisiones, clientelismo y amiguismo, entre otros.

Los análisis elaborados por Transparencia por Colombia (2014) sobre el financiamiento de las campañas electorales de autoridades locales de 2011 y de Congreso y Presidencia en 2014, señalan que la principal fuente de financiación en el país la constituyen los aportes provenientes de los recursos propios del candidato y familiares hasta el cuarto grado

³ Para más información sobre el enfoque, la metodología y los análisis del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas revisar www.indicedetransparencia.org.co

de consanguinidad, seguida esta de los aportes y créditos de personas naturales y jurídicas.

En efecto, en las campañas electorales de 2011 las fuentes menos utilizadas correspondió a los ingresos provenientes de actos políticos y los anticipos, los cuales no fueron solicitados dado el poco tiempo transcurrido entre la sanción de la Ley 1475 de 2011⁴ que los reglamentó y la realización de las elecciones. Así mismo, el análisis de gastos, demostró que el mayor egreso en las campañas fue generado por publicidad electoral, seguido del gasto en transporte y en administración.

Para comprender la financiación de las campañas a las Alcaldías en los 12 municipios capitales en riesgo de fraude electoral, es fundamental señalar las diferencias existentes en cuanto a su censo electoral, y al límite de gasto permitido.

Tabla 1
Rango censo electoral y tope de los 12 municipios capitales en riesgo de fraude electoral 2011

Municipio	Riesgo Electoral 2011	Rango Censo Electoral	Tope máximo de gasto permitido Alcaldía
Barranquilla	Alto	Superior a 500.001	1.318.000.000
Cartagena	Alto	Superior a 500.001	1.318.000.000
Ibagué	Medio	Superior a 500.001	1.318.000.000
Cúcuta	Medio	De 250.001 a 500.000	745.000.000
Pereira	Medio	De 250.001 a 500.000	745.000.000
Santa Marta	Medio	De 250.001 a 500.000	745.000.000
Neiva	Alto	De 250.001 a 500.000	745.000.000
Florencia	Medio	De 100.001 a 250.000	659.000.000

4 Ley de la República por la cual se adoptaron reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales, y se dictaron otras disposiciones.

Municipio	Riesgo Electoral 2011	Rango Censo Electoral	Tope máximo de gasto permitido Alcaldía
Popayán	Medio	De 100.001 a 250.000	659.000.000
Valledupar	Medio	De 100.001 a 250.000	659.000.000
Quibdó	Alto	De 50.001 a 100.000	330.000.000
Puerto Carreño	Medio	Inferior a 25.000	58.000.000

Fuente: Ceballos, J. y Celis, M. (2015)

La diferencia tan marcada entre los ingresos de los candidatos, en 7 de los 12 municipios estudiados, es un indicativo de que los recursos reportados varían significativamente de un candidato a otro, y esto puede obedecer a tres razones:

- Hubo candidatos que reportaron menores ingresos o que no finalizaron la campaña.
- Algún o algunos candidatos inscribieron sus candidaturas sin el menor interés de llevar a cabo la campaña o recibir dinero por reposición de gastos por votos. Lo que puede asociarse con un tema de tipo delictivo, como el lavado de activos.
- Se presenta una desigualdad marcada en la competencia electoral, en la que algunos candidatos tienen acceso a mayores fuentes y montos de financiación que otros.

Sin duda, conocer el costo real de las campañas es uno de los grandes retos para los actores interesados en los análisis sobre financiación electoral. Sin embargo, aún no existe una herramienta que permita saber con exactitud dicho valor. Apenas es posible acercarse a esta cifra a través de los reportes de gastos de los propios candidatos, reconociendo la posible existencia de un sub registro en la rendición de cuentas de las campañas.

Esta información nos permite calcular el valor del voto para el candidato al dividir los gastos reportados sobre el número de votos obtenidos. La tabla 2 muestra el costo del voto para los candidatos electos

en los municipios analizados, y el valor que recibieron por reposición de gastos por votos.

Tabla 2

Valor por reposición de votos para candidatos electos en municipios capitales en riesgo de fraude electoral para las elecciones locales de 2011.

Municipio	Total de gastos reportados por el elegido	Número de votos elegido	Valor por votante	Valor reposición votos	Valor recibido por reposición de gastos por voto
Barranquilla	\$ 1.144.240.690	227.349	\$ 5.033	\$ 1.624	\$ 369.214.776
Cartagena	\$ 1.104.975.737	160.176	\$ 6.899	\$ 1.624	\$ 260.125.824
Quibdó	\$ 241.222.751	15.639	\$ 15.424	\$ 1.624	\$ 25.397.736
Cúcuta	\$ 685.811.579	104.161	\$ 6.584	\$ 1.624	\$ 169.157.464
Florencia	\$ 260.000.000	21.053	\$ 12.350	\$ 1.624	\$ 34.190.072
Popayán	\$ 362.151.357	29.689	\$ 12.198	\$ 1.624	\$ 48.214.936
Puerto Carreño	\$ 10.380.000	2.048	\$ 5.068	\$ 1.624	\$ 3.325.952
Santa Marta	\$ 418.646.112	74.553	\$ 5.615	\$ 1.624	\$ 121.074.072
Valledupar	\$ 251.348.258	48.675	\$ 5.164	\$ 1.624	\$ 79.048.200

Fuente: Ceballos, J. y Celis, M. (2015).

El caso de Cartagena, junto con el de Barranquilla, llama poderosamente la atención porque los gastos en que incurrieron los candidatos elegidos se acercan al total de los del candidato que resultó elegido como Alcalde Mayor de Bogotá D.C. (\$1.314.375.222). Esto genera mucha suspicacia más aún cuando sus censos electorales son hasta siete veces menores que el de la capital del país. Es decir, o en Bogotá el gasto del ganador fue muy pequeño, o en estas ciudades el gasto de los candidatos ganadores fue demasiado alto.

En ninguno de los casos analizados se puede decir que el número de votos obtenidos permitió a los candidatos elegidos cubrir, a través de la reposición de gastos por votos, los gastos incurridos durante la campaña.

Cartagena, además, se encuentra entre los municipios con mayor nivel de riesgo electoral por baja participación, siendo una de las ciudades más dinámicas de la región Caribe y del país. Cuyo presupuesto anual sumó casi tres billones de pesos en el año 2013.

A continuación, se muestra el nivel de riesgo de corrupción administrativa, según el Índice de Transparencia Municipal 2013-2014 para las 28 capitales de departamento –entre ellas Cartagena– de la medición, y el nivel de riesgo de fraude electoral en estos municipios para los comicios de 2011.

Tabla 3
Nivel de riesgo electoral e Índice Transparencia Municipal 2013-2014 para 28 municipios capitales de departamento;

Municipio	Departamento	Nivel de riesgo de fraude electoral 2011	Nivel de riesgo de corrupción ITM 2013-2014
Arauca	Arauca	Sin riesgo	Alto
Armenia	Quindío	Sin riesgo	Medio
Bucaramanga	Santander	Sin riesgo	Medio
Inírida	Guainía	Sin riesgo	Muy alto
Leticia	Amazonas	Sin riesgo	Muy alto
Manizales	Caldas	Sin riesgo	Medio
Mitú	Vaupés	Sin riesgo	Muy alto
Mocoa	Putumayo	Sin riesgo	Alto
Montería	Córdoba	Sin riesgo	Medio
Pasto	Nariño	Sin riesgo	Medio
Riohacha	Guajira	Sin riesgo	Medio
San José del Guaviare	Guaviare	Sin riesgo	Medio
Sincelejo	Sucre	Sin riesgo	Muy alto
Tunja	Boyacá	Sin riesgo	Medio
Villavicencio	Meta	Sin riesgo	Medio
Yopal	Casanare	Sin riesgo	Medio

Municipio	Departamento	Nivel de riesgo de fraude electoral 2011	Nivel de riesgo de corrupción ITM 2013-2014
Puerto Carreño	Vichada	Medio	Muy alto
Ibagué	Tolima	Medio	Medio
Florencia	Caquetá	Medio	Medio
Pereira	Risaralda	Medio	Moderado
Popayán	Cauca	Medio	Alto
Santa Marta	Magdalena	Medio	Alto
Cúcuta	Norte de Santander	Medio	Alto
Valledupar	Cesar	Medio	Alto
Quibdó	Chocó	Alto	Muy alto
Barranquilla	Atlántico	Alto	Moderado
Cartagena	Bolívar	Alto	Medio
Neiva	Huila	Alto	Medio

Fuente: Ceballos, J. y Celis, M. (2015).

Si se tiene en cuenta que los recursos invertidos provienen, en su gran mayoría, de los recursos de privados o del candidato, y que el dinero no le es reembolsado, mediante la vía de reposición de gastos por votos. Entonces no es posible más que preguntarse por las motivaciones que llevan a postularse como candidatos a unas elecciones en las que la competencia es cerrada y la probabilidad de retornos de dinero es baja, aun siendo elegidos.

De igual modo, la coincidencia de acciones indicativas de fraude electoral, el uso de fuentes de financiación de campañas políticas que pueden constituir riesgos para el proceso electoral, y la distancia considerable entre gastos de campaña y topes legales autorizados. Permiten preguntarse acerca de las condiciones sobre las que se edifica la democracia en el nivel subnacional, y la vulnerabilidad de los procesos de acceso al poder dadas las prácticas de los actores políticos, así como las debilidades institucionales, en materia de asuntos electorales (Ceballos y Celis, 2015).

Conclusiones

La financiación de los partidos y campañas políticas no es en sí misma una forma de corrupción. Sin embargo, esta actividad se ha convertido en una fuente de corrupción, principalmente por dos causas. La primera, se debe a que los donantes utilizan sus aportes con el fin de obtener ventajas ilegales e inmorales de los gobernantes, y funcionarios a través de los partidos a los que financian o de los candidatos a cuyas campañas contribuyen. La segunda, obedece a que los partidos y candidatos pueden someter a los donantes a cierto tipo de presiones, con el fin de que contribuyan a sus gastos bajo la amenaza de provocarles daño, o la promesa de proporcionarles algún beneficio.

Sin embargo, el problema es aún más complejo. La financiación de los partidos se ha convertido en una fuente de problemas sociales, económicos, políticos y éticos. Por ello, es pertinente ofrecer algunas recomendaciones que se pueden tener en cuenta cuando se piense en la financiación de una campaña o de un partido político. Entre ellas se destaca el hecho de ponderar la necesidad de invertir en una campaña con respecto al reconocimiento legal de este derecho, y a partir de ahí replantear la estrategia para no sufrir los inconvenientes que puedan resultar de esta actividad.

Esta recomendación se plantea con el fin de que se evite incurrir en conductas ilegales, teniendo en cuenta la premisa del sistema económico neoliberal imperante en Colombia, sobre la obtención de ganancias a través de la competencia. Es bien sabido que de esta competencia surge la inequidad y la pobreza, y estas pueden agudizarse aún más al aunar efectos económicos y políticos. Por esto es que la corrupción termina afectando también la economía nacional y el bien común.

Por lo anterior se hace necesario, de igual manera, enfrentar y confrontar las relaciones entre la empresa y la administración. Ya que hay una delgada línea entre la práctica del lobby y caer en la corrupción. Como ya se dijo, nada impide a una empresa participar en actividades de este tipo que le resulten favorables. Sin embargo, es preciso acudir a medios lícitos para conseguir sus fines, y que estos últimos también lo sean.

A estas recomendaciones se suma el aporte, como ya se mencionó, de la Ley 1864 del 17 de agosto de 2017. Aunque es relativamente nueva,

representa un avance para el control de los diferentes actores que intervienen en el escenario electoral de parte de las campañas y promotores. Están incluidos en esta nueva norma, desde el gerente de la campaña, el candidato –tanto de listas con voto preferente como no preferente–, quien administre los recursos de la campaña, hasta los actores y actividades que ya habían sido contempladas en los delitos contra la participación democrática.

Ello da cuenta de la ampliación que representa esta nueva norma de acuerdo a las necesidades y hechos que se han venido presentando en la historia política y electoral del Estado colombiano. Una historia marcada por escándalos de corrupción, desde el diseño de la campaña hasta el pago e intercambio de favores en la etapa de gestión. Y, aun cuando esto nunca será suficiente para combatir del todo la corrupción en la financiación de los partidos, sí contribuye a la disminución de efectos negativos por parte de los aportes privados.

Referencias

- Casas, K. y Zovatto, D. (2013). Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. En Consejo de Estado (Ed.) Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral 2011 (pp 189-227). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ceballos-Oviedo, J. y Celis-Galván, M. (2015). Riesgo de fraude electoral, de corrupción administrativa y financiamiento de campañas en gobiernos locales 2012-2015. En MOE (Ed.) Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones de autoridades locales Colombia 2015. (pp. 275-290). Bogotá D.C., Colombia. Misión de Observación electoral-MOE.
- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Evertsson, N. (2008). Political Corruption and Campaign Financing. Suecia. Stockholm University.
- Ferreira, D. (2014). Los sistemas de financiamiento político en América Latina: Tendencias y desafíos. Washington: National Democratic Institute.
- Garay, J. Salcedo-Albarán, León-Beltrán, E. y Guerrero, B. (2008). La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Bogotá:

- Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.
- Mazzuca, S. L. (2012). Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 32(3), 545-560.
- República de Colombia, Acto Legislativo 01 de 2003, Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.
- República de Colombia, Acto Legislativo 01 de 2009, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.
- República de Colombia, Ley 1475 de 2011, Nuevo estatuto de los partidos políticos.
- República de Colombia, Ley 1778 de 2016, Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción.
- República de Colombia, Ley 1864 de 2017, por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática
- Speck, B. (2013). *Money in Politics: Sound Political Competition and Trust in Government*. Background Paper. Paris: Organisation de Coopération et de Développement Économiques
- Transparencia por Colombia. (2010). *El financiamiento de la política en Colombia*. KAS Papers, 11. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung
- Transparencia por Colombia. (2015). *Informe Anual 2014*. Corporación Transparencia por Colombia. Recuperado de: http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2016/03/informe_anual_2014.pdf
- Transparencia por Colombia. (2016). *Informe Anual 2015*. Corporación Transparencia por Colombia. Recuperado de: <http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2016/03/Informe-Anual-2015.pdf>
- USAID. (2003). *Manual de financiamiento de la actividad política: Una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes*. Washington: USAID

Vargas-Chaves, I., & Marrugo-Salas, L. (2015) La responsabilidad social empresarial como criterio orientador para la sostenibilidad y la ética de las actividades del sector bancario. *Jurídicas*, 12(2), 42-57. ISSN: 1794-2918.