

## El financiamiento de las campañas electorales y el control de las cuentas de campaña\*

Desde 1988, el financiamiento de la vida política es parte de un marco legislativo acerca del financiamiento público de los partidos, así como la regulación del financiamiento de las campañas para todas las elecciones (excepto las senatoriales), cuyas ideas principales son el tope de gastos y el reembolso regulado de una parte de estos. Ello implica una regulación tanto de los gastos como de los ingresos, además de mecanismos de control por parte de la Comisión Nacional de las Cuentas de Campañas y Financiamientos Políticos (CNCCFP), autoridad administrativa independiente.

Si la cuestión de la coacción del dinero en la vida política es antigua, su impacto creció con el sufragio universal y sus campañas destinadas a decenas de miles de personas, lo que requiere recursos. Hasta la década de 1960, todo se hacía de manera oscura y secreta, los partidos de izquierda —partidos de masa, según Maurice Duverger— recibían el apoyo de sus militantes y de los sindicatos obreros, como en Gran Bretaña; mientras que los partidos de derecha tenían el apoyo del sector empresarial, pues existía un consenso cómodo para todos, con base en la actuación de los tesoreros de los partidos.

---

\* Publicado en *Regards sur l'actualité*, núm. 329, Élections et campagnes électorales. La documentation française, marzo de 2002, pp. 53-64.

El financiamiento de las campañas electorales...

Todo cambió con los procedimientos modernos de mercadotecnia y el uso de las encuestas para las campañas, lo que conllevó a un crecimiento de los gastos en la década de 1970 hasta los primeros escándalos, que obligaron al gobierno y a los legisladores a votar leyes para evitar trastornos peligrosos para la democracia.

La primera ley respecto al tema aparece en Suecia el 3 de marzo de 1966; aunque las soluciones son diferentes según los países —reconocimientos de los partidos políticos y modo de sufragio—, las técnicas son las mismas: tope de gastos de campañas, su reembolso parcial, financiamiento de los partidos y mecanismos de control y de sanción. Se votan entonces leyes paulatinamente que regulan el financiamiento en los países democráticos: en Suecia y Dinamarca en 1966, en Alemania en 1967, en Italia en 1974, en España en 1977, en Estados Unidos de América de 1972 a 1976, y Francia es el último, en 1988, gracias a la cohabitación que permitió el consenso difícil de alcanzar antes.

No hablaremos aquí del financiamiento de los partidos políticos (73.2 millones de euros en 2007, cuya asignación depende, en parte, del número de legisladores electos y, en parte, del número de votos obtenidos en las elecciones legislativas de 2002) para concentrarnos en el financiamiento de las campañas electorales que se caracterizan por el tope de gastos, su regulación y los mecanismos de control.

## I. Algunos ejemplos extranjeros

Se pudo distinguir durante un cierto tiempo entre los países que financiaban los partidos políticos y los que financiaban las campañas o establecían topes. Esta diferencia tiende a desaparecer, ya que en varios países existen los dos financiamientos: partidos y campañas (Italia, España y Francia). Veamos la situación en varias democracias.

- Suecia. Uno de los últimos países con un financiamiento exclusivo de los partidos. A partir de la ley del 3 de marzo de 1966, reformada varias veces, un financiamiento es otorgado por el Estado a los partidos políticos con base en su número de escaños legislativos; a ello se añaden subvenciones complementarias más importantes para los partidos opositores, dado la ventaja supuesta de la mayoría.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

- Bélgica. Estableció en sus leyes de 1985 y 1989 un sistema de financiamiento de los partidos, por medio del cual financian sus campañas, limitadas por un tope. Cabe destacar la suspensión de este financiamiento para los partidos que realizan propaganda racista o xenófoba (ley del 12 de febrero de 1999).
- Alemania. Implementó en 1967 un sistema de reembolso de los gastos de campaña (5 DM por cada voto) asociado a un sistema de anticipo anual, que conllevó a un casi financiamiento regular. La Corte Constitucional ha cambiado varias veces este sistema, pues hoy los partidos reciben 0.85 euros por voto en el ámbito federal, hasta 4 millones, y 0.70 euros por cada voto suplementario. Además, el Estado bonifica las donaciones y cotizaciones con dos límites, uno absoluto: un financiamiento anual máximo de 133 millones de euros, y otro relativo: el partido no puede tener financiamiento público superior a 50% de sus ingresos, de manera que pueda seguir siendo independiente.
- Reino Unido. Rehusó el financiamiento público de los partidos y los escándalos financieros siguen. Fuera del financiamiento parlamentario de los grupos de la oposición, solo existen reglas en torno al tope de gastos: en 2001, 5,483 libras por distrito más 4.6 peniques por elector en zona urbana y 6.2 peniques en zona rural, o sea, de 8,500 a 10,000 libras, fuera de los gastos de los partidos en el ámbito nacional.
- Estados Unidos de América. El financiamiento es libre para las campañas locales y congresionales, hasta rebasar 25 millones de dólares en ciertas campañas senatoriales. Solo existe un financiamiento público y un tope para la elección presidencial, pero facultativo (Suprema Corte Buckley vs. Valeo del 30 de enero de 1976) y eludido, por medio de la distinción entre *hard money* (dinero reglamentado) y *soft money* (dinero no reglamentado). Para la campaña de 2004, se evalúa el gasto en 4,000 millones de dólares, una mitad para las elecciones presidenciales y la otra para las elecciones congresionales.

Respecto a Francia, a partir de las primeras leyes del 11 de marzo de 1988 existe un tope de gastos para todas las campañas electorales, a excepción de las elecciones senatoriales (sufragio indirecto) y las de los consejeros generales y municipales en los distritos canto-

El financiamiento de las campañas electorales...

nales y municipales, con menos de 9,000 habitantes (artículo L. 52-64 del Código Electoral). Para su control por el organismo responsable y el juez encargado de la elección, todos los gastos realizados a favor del candidato por su mandatario financiero, su asociación de financiamiento o el partido al cual pertenece, se deben registrar en su cuenta de campaña, lo que constituye una laguna en las legislaciones británicas o estadounidenses. Los tope señalados en el Código Electoral se actualizan los tres años por decreto a partir del índice de costo de la vida del INSEE, Instituto de la estadística francés (artículo L. 52-11 del Código Electoral), ya que se aplica un coeficiente por medio del cual se multiplica el tope establecido en el Código:

- Para la elección presidencial de 1988, el tope era de 120 millones de francos para la primera vuelta y 140 millones para los finalistas. Se aumenta en 1990, pero se disminuye en 1995 y en 2001, ya que se estableció un tope de 13.7 millones de euros para la primera vuelta y 18.3 millones para la segunda. En cuanto a 2002 y 2007 se aplicó un coeficiente de actualización de 1.13 y de 1.18.
- Para las elecciones legislativas, el tope era de 500,000 francos en 1988 (monto que provocaba un escándalo 18 años antes). La ley del 29 de enero de 1993 introduce una diferencia según el tamaño del distrito, con un monto fijo de 38,000 euros, más 0.15 euros por habitante. Si se considera que un distrito promedio en Francia equivale a 110,000 habitantes, se habla de un tope de 54,500 euros con un coeficiente de 1.18 para 2007, es decir, 64,000 euros.
- Para el referéndum, nada está previsto de manera permanente, ya que a pesar de las demandas del Consejo Constitucional (observaciones del 28 de septiembre de 2000, después del referéndum del 24) no existe un marco legislativo o reglamentario permanente. Hasta 2005, los decretos para su organización no hablaban de financiamiento y no había reglas acerca del tema. El decreto del 17 de marzo de 2005 señala por primera vez un reembolso fijo para cada partido de hasta 800,000 euros. Con 8 partidos habilitados el gasto alcanzó 5.8 millones de euros.
- Para las elecciones europeas, la ley del 11 de agosto de 2003 (artículo 19.1 de la ley del 7 de julio de 1977 reformada) establece un tope de 1,150,000 euros por lista de candidatos, en los 8 distritos

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

plurirregionales. El decreto del 14 de diciembre de 2006 decide la aplicación de un coeficiente de 1.06 para 2009.

- Para las elecciones regionales, cantonales y regionales, el tope depende del número de habitantes —de menos de 15,000 a más de 250,000— y del número de vuelta, conforme al artículo L. 52-11 del Código Electoral.

Entonces, para una ciudad de 30,000 habitantes una lista podrá gastar hasta 34,450 euros para la primera vuelta —1.22 euros por habitante, de 1 a 15,000, más 1.07 euros por habitante, de 15,001 a 30,000— y 48,000 euros para la segunda vuelta. Se decretó un coeficiente de 1.12 en 2004 y 1.18 en 2007. A estos límites se añaden otros respecto a la naturaleza de los gastos.

### **La regulación de los gastos**

Todos los gastos se deben declarar en la cuenta de campaña, incluyendo los del suplente, si, por lo tanto, se rebasan los topes, se impone una sanción (Consejo Constitucional 9 de diciembre de 1993, primer distrito, Loir-et-Cher). Cuando se trata de un sufragio plurinominal con dos vueltas y que la fusión entre las listas es posible, se consideran solo los gastos de esta nueva lista para la segunda vuelta y los de la lista recibidora —la del candidato que encabeza la lista o de donde proviene el mayor número de candidatos— para la primera vuelta. La otra lista declara sus gastos ejercidos únicamente para esta misma primera vuelta (artículo L. 52-14 del Código Electoral). Esta solución me parece razonable.

Al prohibir varios medios de propaganda tres meses antes del mes de la jornada electoral, como lo establece el artículo L. 52-1 del Código Electoral (ley del 15 de enero de 1990), como, por ejemplo, los carteles comerciales —muy costosos para las campañas electorales de 1974 y 1981—, los anuncios en la prensa o por medio de comunicación audiovisual, la legislación electoral redujo significativamente los gastos de campaña. Fuera de esta temporada se otorga su uso.

Excepto estas prohibiciones, los gastos autorizados —que se deben registrar— son infinitos: logística, reuniones, financiamientos (intereses del dinero prestado), entre otros. El juez de la elección, sin embargo,

El financiamiento de las campañas electorales...

reconoce como gastos electorales (que se pueden reembolsar) los que sirven para promover el programa o el candidato, con su acuerdo, o sea, que le permiten obtener votos. No se consideran como gastos electorales las prendas de vestir del candidato o el maquillaje de su esposa (Consejo Constitucional 26 de septiembre de 2002. Cuentas de campaña para la elección presidencial de 2002), así como los sondeos para probar las oportunidades de varios candidatos posibles de un mismo partido.

Este tema de los gastos electorales generó un contencioso muy abundante, lo cual podemos revisar en el listado de jurisprudencias de Bernard Maligner en su *Comentario del Código Electoral* (Daloz 2007, artículo L. 52-12) o en los folletos que tratan de las elecciones en el *répertoire administratif Daloz*. A pesar de las jurisprudencias del Consejo Constitucional y del Consejo de Estado, la realidad social es más compleja que las pocas reglas legislativas aplicables.

## II. Algunos puntos aún en debate

Destacamos las principales cuestiones existentes:

- La cuestión de las obras publicadas por un candidato. No se deben tomar en cuenta cuando no tienen que ver con la elección, excepto los gastos de promoción en el distrito del candidato (Consejo Constitucional 21 de octubre de 1993 A. N. París, 18 distrito). En caso de ser un elemento de la campaña, el Consejo Constitucional resolvió que los costos de la edición y comercialización se deben añadir a los ingresos (en especie) como a los gastos de campaña (CC 26 de septiembre de 2002, Cuentas de campaña de los señores Bayrou y Besancenot), lo cual es una solución razonable, ya que la obra tiende a solicitar sufragios y está prohibido el financiamiento por personas morales (la editorial), por lo tanto, el Consejo Constitucional aconsejó establecer la obligación legal de publicarlos a cuenta de autor para conciliar los dos principios.
- La cuestión de los intereses del préstamo de dinero de un partido político a su candidato. No hay dificultad en el caso de un candidato que pide un préstamo a un banco para pagar su campaña, mientras

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

reciba el reembolso público, igual cuando el partido lo pide por él. Esto se vuelve un problema cuando el partido presta su propio dinero, que 50% proviene de su financiamiento público. En el acuerdo Beuret del 30 de junio de 2000, el Consejo de Estado considera que un partido puede facturar servicios a sus candidatos, lo que se puede entender en el caso de prestaciones materiales (impresión de volantes, de carteles y recursos materiales), menos en el caso de dinero en efectivo, lo que la CNCCFP y el Consejo Constitucional rechazan.

- La cuestión de las traslaciones y actividades en el extranjero. En su artículo 10, la Ley Orgánica del 31 de enero de 1976 (redacción del 20 de julio de 2005) prohíbe toda propaganda electoral en el extranjero para la elección presidencial, excepto de los acuerdos y los estrados en los edificios diplomáticos. Sin embargo, viajar al extranjero hace parte de la campaña y puede tener un impacto importante en los medios de prensa. Para ser realista, el Consejo Constitucional resolvió que estos gastos deben aparecer en la cuenta de campaña al momento de revisar si se respetó el tope; no obstante, para respetar la Ley de 1976, no son reembolsables. Las facilidades ofrecidas a los franceses para votar en el extranjero deben llevar a la flexibilización de esta Ley de 1976.

## Los ingresos y el reembolso público

Para pagar estos gastos se requieren ingresos, los cuales son de tres tipos en nuestro derecho electoral: las donaciones, las aportaciones del mismo candidato y el reembolso público, que es el más importante para el reembolso de los préstamos solicitados por el candidato.

### Las donaciones

La ley del 19 de enero de 1995 (artículo L. 52-8 del Código Electoral) prohíbe las donaciones de personas morales para las campañas electorales, excepto para los partidos políticos. Las personas físicas no pueden dar más de 4,600 euros a uno o varios candidatos para la misma elección (se trata de persona y no de hogar fiscal, cada pareja puede dar este monto), las donaciones en efectivo no pueden rebasar 150 eu-

El financiamiento de las campañas electorales...

ros, se debe entregar un recibo por parte del mandatario financiero y permiten deducciones fiscales, conforme a las condiciones del artículo 200 del Código General de Impuestos. Si se entienden las donaciones de los partidos políticos para su o sus candidatos, eso plantea la cuestión relativa a lo que es, en derecho francés, un partido político. Al contrario de otros países que establecieron un estatus para los partidos políticos, como en Alemania, con la ley de los partidos del 24 de julio de 1976, en Francia no es así: solo pertenecen a la categoría de las asociaciones de la ley de 1901. La ley del 11 de marzo de 1988 acerca de su financiamiento público especifica únicamente lo que pueden hacer, sin definirlos. La cuestión no es únicamente teórica, ya que la donación de una persona moral, fuera de los partidos políticos, puede llevar a la anulación de las cuentas de campaña del candidato.

Así, la jurisprudencia establecida en la resolución del Consejo de Estado del 30 de octubre de 1996 de elecciones municipales de Fos-sur-mer define el partido político habilitado a financiar una campaña como “una persona moral a quien se aplican los artículos 8 y 9 de la ley del 11 de marzo de 1988”, o sea, declarada ante la CCFFP o reconocida como tal por ella (Consejo Constitucional 19 de marzo de 1998, A. N. Val d’Oise Nord, distrito 12). Esta solución, aun tautológica, es suficiente para arreglar el problema, aunque no habla de las estructuras locales del partido. No obstante, el Consejo Constitucional aceptó el financiamiento por su parte (CC 13 de febrero de 1988, A. N. Val d’Oise, distrito 5). La CNCCFP únicamente exige que estas aparezcan en las cuentas presentadas por el partido.

### **Las aportaciones del candidato**

La segunda fuente de ingresos son las aportaciones que el candidato entrega a su mandatario financiero, de su propio bolsillo o de un préstamo, siendo la única cuestión la de los intereses del préstamo, como se planteó anteriormente. Si se entiende este concepto para una elección local o legislativa (con un tope promedio de 60,000 euros), no es el caso para la elección presidencial, en la que se acredita que el candidato entregue personalmente más de 10 millones de euros. Esto es una ficción, pero el reembolso se realiza en el límite autorizado de las aportaciones personales del candidato, ya que una donación no tiene vocación a ser reembolsada.



## El reembolso público

El reembolso público es la tercera fuente de ingresos, la más importante solo después de la elección, excepto el adelantado de 153,000 euros entregado a cada candidato para la elección presidencial después de su registro ante el Consejo Constitucional, el cual sirve para reembolsar los préstamos solicitados por el candidato. Este reembolso era de 50,000 francos en 1988 para una elección legislativa, un décimo del tope, lo que alcanza hoy para la mitad del tope de cada elección (artículo 52-11-1 del Código Electoral), como una forma de compensar la prohibición de 1995 de las donaciones hechas por las personas morales, con dos excepciones:

- Para las elecciones no presidenciales no hay reembolso para los candidatos que no rebasan 5% de la votación recibida en la primera vuelta (lo mismo para los gastos relacionados al artículo R. 39 del Código Electoral y la campaña oficial).
- Para la elección presidencial, la regla de la mitad del tope se aplica a los candidatos que obtuvieron por lo menos 5% de la votación recibida y los demás reciben un vigésimo del tope, es decir, 10 veces menos.

En todo caso, el reembolso no puede rebasar no solo esta fracción del tope, sino también las aportaciones personales del candidato. En consecuencia, no se enriquece uno con las elecciones. Además, para obtener el reembolso se deben validar las cuentas del candidato.

## El control y la CNCCFP

Conforme a los términos del artículo L. 52-12 del Código Electoral, cada candidato o persona que encabeza una lista electoral debe establecer las cuentas de campaña con todos los ingresos percibidos y gastos ejercidos, para la elección en la cual concursó. Esta cuenta, con sus justificativos y presentada por un miembro del orden de los contadores peritos, se debe entregar a más tardar antes de las 18:00 horas, el noveno viernes que sigue la vuelta decisiva de la elección, ante la Comisión Nacional de las Cuentas de Campañas y Financiamientos

El financiamiento de las campañas electorales...

Políticos, que deberá revisarla. Esta Comisión, creada por la ley del 15 de enero de 1990, es ahora la autoridad administrativa independiente por la ordenanza del 8 de diciembre de 2003 (artículo L. 52-14 del Código Electoral) y está integrada por 9 miembros nombrados por decreto para cinco años, de estos, 3 provienen del Consejo de Estado, 3 de la Corte de Casación y 3 de la Corte de Cuentas, designados por el presidente de cada una de estas cortes. La Comisión elige a su presidente, que normalmente es un miembro de la Corte de Cuentas. El Consejo de Estado revisa las decisiones tomadas por la Comisión, excepto para las elecciones legislativas y presidenciales, de las cuales se encarga el Consejo Constitucional.

La Comisión, además del control de las cuentas de los partidos políticos, revisa también todas las cuentas de campañas presentadas, con la facultad para aprobarlas, después de un proceso contradictorio o de una reformación, o rechazarlas. Tras su aprobación, tiene competencia —conforme a una propuesta del Consejo Constitucional del 15 de mayo de 2003— para determinar el monto del reembolso público en los límites mencionados. La tarea es considerable: 8,444 cuentas para las elecciones legislativas de 2002 (1,346 reformadas y 364 rechazadas), 8,159 para las cantonales de 2004 y 3,963 para las municipales de 2001.

En caso de rechazo —o no presentación de las cuentas—, la Comisión solicita automáticamente al juez de la elección (tribunales administrativos, Consejo de Estado o Consejo Constitucional), quien puede confirmar o no su decisión. Con el rechazo o la no presentación confirmados, el juez declara la inelegibilidad para un año (solo para el tipo de elección en cuestión), lo que conlleva, si se trata del candidato electo, a cancelar su elección (en caso de elección plurinominal, la sanción puede aplicarse solo al que encabeza la lista y no conlleva a la cancelación de la elección).

La sanción es extraña, sin consecuencia en un caso, muy fuerte en otro. Sin consecuencia para un candidato vencido, que no puede presentarse durante un año para un mandato a renovar en 5 o 6 años, y solo queda la sanción moral y el no reembolso de los gastos, que a menudo son tan modestos como los resultados de este tipo de candidato. Al contrario, la consecuencia es muy fuerte para el candidato electo: además del aspecto moral y del no reembolso de sus gastos,

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

pierde su mandato y es inelegible; cuando el electo que incurre en una infracción grave, en el contencioso clásico (relleno de las urnas, falsificación de las actas, etcétera), puede presentarse de nuevo en la elección extraordinaria organizada después de la anulación de la primera.

Por lo tanto, mientras que se refuerza la legislación financiera electoral, la jurisprudencia tiende a ser más indulgente, pues acepta un rebasamiento del tope de gastos de 5%, pequeñas aportaciones de personas públicas y pequeños gastos pagados directamente por el candidato, así como la ley, dado que el Consejo de Estado puede no declarar la inelegibilidad de un candidato de buena fe (artículo L. 118-3 del Código Electoral introducido por la ley del 10 de abril de 1996), y que el Consejo Constitucional puede individualizar las sanciones financieras para los candidatos de la elección presidencial (artículo 4 de la Ley Orgánica del 5 de abril de 2006), además de que la CNCCFP revisa en primera instancia las cuentas de campaña y se encarga de las impugnaciones de plena jurisdicción del candidato.

En conclusión, aunque esta legislación abundante y evolutiva es imprecisa e imperfecta, la amplia jurisprudencia permitió avances en la moralización de las campañas electorales, lo que es un elemento esencial en la búsqueda de sinceridad del sufragio, esencia de toda legislación electoral.