

# Aplicación efectiva de las normas en los regímenes de financiamiento político y de sanciones

## Una visión comparativa en América Latina\*

---

*Félix Ulloa*

### 1. PRESENTACIÓN DEL TEMA Y SU IMPORTANCIA

A pesar de los avances obtenidos en la transición hacia la democracia que se inició hace un par de décadas, América Latina se encuentra en un momento crítico que urge de reformas en los sistemas políticos. Existe frustración con los modelos democráticos, entre otras causas, por las formas en que se ha accedido a la representación; así como por el desempeño, no siempre satisfactorio, de los electos.<sup>1</sup>

Una de las razones que se exteriorizan para mostrar este desencanto, señala la dependencia casi absoluta del ejercicio de la política en relación con el dinero. Es innegable la influencia que los grandes contribuyentes ejercen en los resultados electorales, con las consecuencias por todos conocidas. También hay quejas por el uso indebido de recursos del Estado, por la falta de transparencia y publicidad en las finanzas partidarias, por la ausencia de límites en los gastos electorales, que encarecen la política y arriesgan la equidad en la contienda electoral, etc.

Lo anterior está generando una nueva desconfianza social hacia los partidos políticos, los candidatos y aun de los funcionarios electos; ello

\* Tomado del libro: *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. Costa Rica: Organización de Estados Americanos y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, octubre 2004.

1. «¿Qué tan satisfecho está con la democracia en su país? "¿No muy satisfecho?" "¿Nada satisfecho?" En Argentina alcanzó el noventa y seis por ciento (96 %), en Paraguay el noventa y ocho por ciento (98%) y en México el ochenta y uno por ciento (81%)» (Latinobarómetro 2002).

afecta, sin ninguna duda, la legitimidad del sistema político en su conjunto.<sup>2</sup>

Por ello, conocer el grado de aplicación de las normas que regulan el financiamiento público y privado de los partidos políticos, así como el gasto electoral, el acceso del público a esa información, las sanciones que el sistema establece para quienes incumplen esas reglas (en los países donde hay regulación) y, sobre todo, la capacidad institucional y el récord de sus actuaciones, por parte de los organismos encargados de ejercer ese control, es un imperativo impostergable.

En ese sentido, el estudio del universo jurídico y el entorno político en el cual se aplican tanto las normas que regulan esta materia como las sanciones imponibles, es de capital importancia; esto en el entendido de que todo cuerpo normativo deberá estar compuesto de reglas legítimas y viables.

Bajo esa premisa, la legitimidad no deviene únicamente del órgano o fuente legislativa que crea las normas, sino también de la consonancia de éstas con las demandas del sistema democrático-representativo en el cual se van a aplicar y que constituye el verdadero condicionante de su viabilidad puesto que el Derecho, como fenómeno histórico, responde con sus reglas a las exigencias políticas, sociales y económicas, que la evolución de la sociedad va presentando.

### *Una aproximación política*

En los albores del siglo XXI, ningún país de nuestro continente podría conducirse por los cauces de la democracia representativa sin contar con una reglamentación que asegure la competencia por el ejercicio de la representación, minimizando los riesgos de una contienda electoral amenazada por la introducción de fondos no regulados, el financiamiento ilegítimo a

2. «Ese deterioro en la confianza hacia los partidos políticos también afecta la credibilidad de las instituciones, como los Parlamentos, afectando hasta los mismos procesos electorales, ya que los ciudadanos no ven ninguna utilidad, ni sentido, en la existencia de los partidos. Ante este tema, el estudio nos muestra estos alarmantes resultados ante la pregunta de “alguna” o “mucho confianza”: Argentina manifestó “cero”, Colombia diez por ciento (10%), México doce por ciento (12%) siendo Uruguay el país donde más se confía en los partidos políticos, al lograr un treinta y dos por ciento (32%)» (Latinobarómetro 2002).

partidos políticos y/o candidatos o, peor aún, de dineros provenientes de actividades delictivas.

En los siglos precedentes muy poco se cuestionó la importancia de regular el dinero, el mismo que muchas veces definía los resultados electorales; esto era así por el mismo grado de desarrollo de las sociedades, donde la ausencia del sufragio universal era la limitante principal para demandar la participación equitativa. La competencia se daba entre las élites, cuyos candidatos poseían recursos propios suficientes para financiar sus aventuras en la política.

Ahora, cuando el concepto de ciudadanía significa mayores niveles de participación, cuando la representación se delega de manera más o menos consciente y se compite por ella en condiciones que pretenden ser cada vez más equitativas, el estudio y los debates sobre este tema se vuelve una imperiosa necesidad de la democracia.

### *La coercibilidad como característica de la norma jurídica*

Entrando en el campo estrictamente del Derecho, recordamos que las normas legales pueden ser —y de hecho son con frecuencia— violadas. Los sujetos, obligados a observar determinadas conductas jurídicas, pueden acatar o no los supuestos normativos. Ello conforma una diferencia sustancial con las normas técnicas o las leyes naturales, las mismas que se cumplen tal como son enunciadas. Para garantizar su acatamiento, las normas jurídicas se han concebido con algunas características, como la universalidad, la bilateralidad, la irretroactividad y —por supuesto— la coercibilidad.

Esta última consiste en que la norma jurídica necesariamente deberá cumplirse, al margen de la voluntad de los individuos cuyas conductas regula. Para ello se establecen los órganos y organismos, los procesos y procedimientos, los agentes y funcionarios que se encargan de aplicarla y hacerla cumplir, aun en contra de la voluntad del sujeto destinatario. Esta capacidad de coerción corresponde al Estado, quien en el ejercicio de una coacción legítima, está facultado incluso para el uso de la fuerza.

En nuestro caso, se debe asegurar de manera precisa la coercibilidad de las normas que regulan el financiamiento político. Un efectivo régimen

de controles y vigilancia, una autoridad dotada de los recursos necesarios y unos procedimientos claros y sencillos podrían ser los elementos básicos para esa garantía.

## 2. ELEMENTOS PARA UNA DEFINICIÓN

Para proponer una definición de lo que podría ser la aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento político y de sanciones, tendríamos que identificar algunos de sus elementos constitutivos, a saber:

- a) El primer elemento es el *principio de legalidad*. Se trata en este caso de asegurar que las normas que regulan el financiamiento tengan legitimidad de origen y las conductas punibles contempladas, así como las sanciones correspondientes, estén claramente preestablecidas en la ley. Miriam Lapp (2002) lo señala así: «[...] los partidos y los candidatos van a buscar la forma de cómo evadir los requisitos de límites y de divulgación. Por lo tanto, las leyes deben estipular claramente las sanciones al respecto». O como también lo subraya Kart-Hein Nassmacher: «[...] las sanciones o penas correspondientes a las faltas específicas, deben estar estipuladas en la ley» (2003: 139).
- b) Un segundo elemento lo constituyen los *órganos de control* y otros organismos encargados de la aplicación de las normas, de su vigilancia y de su cumplimiento. En el primer caso, observamos experiencias que nos permiten recorrer una diversidad de sistemas, desde aquéllos en los cuales la aplicación de las normas se delega en entidades judiciales, como Argentina, hasta los que se la asignan a las autoridades electorales, que son los más frecuentes; y, por supuesto, una variedad de casos donde los órganos contralores del Estado y/o los ministerios públicos mediante fiscalías especiales, coadyuvan en esta función.

La composición de estos órganos es clave para el éxito de su misión. La idea de nombrar funcionarios independientes que generen confianza en el público, y también entre los mismos actores que participan en las contiendas, será una garantía adicional a la idoneidad y profesionalismo que se dan por descontados. La

percepción que tengan los medios y la opinión pública sobre la actuación de los integrantes de un organismo de esta naturaleza, se refleja en casos concretos que pueden afectar no sólo el resultado en la investigación de un caso, sino la credibilidad misma del ente y por consecuencia del proceso.

Para el caso de otros organismos, aludidos en el párrafo b), nos referimos a los partidos políticos y a las organizaciones de la sociedad civil especializadas en esta materia.

Como un mecanismo alternativo al control institucional, los partidos políticos pueden y deben tener instancias internas que garanticen el cumplimiento de las normas que regulan esta materia. Asumiendo su calidad de instituciones permanentes de la democracia representativa y su condición de entidades legales —de derecho público en muchos casos—, varias legislaciones les asignan funciones específicas relativas a su obligación de nominar una persona (tesorero, contador, etc.) u organismo encargado del manejo financiero, de la relación con la autoridad electoral, de presentar los reportes e informes respectivos y, en la mayoría de casos, son estos delegados los responsables personales de las faltas o delitos que se le pueden imputar a los partidos políticos, en tanto personas jurídicas. En resumen, no se puede ni se debe ignorar a las instancias partidarias como órganos coadyuvantes del control y aplicación de las normas (ver Anexos).

En lo que respecta a la participación de las organizaciones ciudadanas en el tema, ésta no es nueva; desde hace varias décadas surgieron iniciativas como la «Fundación para la Investigación Ciudadana», que ya en 1977, mediante el informe de un equipo de trabajo reportaba: «Hoy en día el financiamiento de campañas está caracterizado por una contienda política en expansión, en la cual fluyen significativamente cantidades de dinero de una manera creciente y bajo formas novedosas y en constante cambio» (CRF 1977).<sup>3</sup>

3. «Campaign finance today is characterized by an expanding political arena, in which significantly increasing amounts of money flow in novel and constantly changing ways».

En setiembre del 2000 en Lima-Perú, con la asistencia técnica del Instituto Nacional para la Democracia (NDI) de los Estados Unidos, se organizó una red de ONG conocida como «Acuerdo de Lima», integrada actualmente por: Acción Ciudadana (Guatemala); Conseil National d'Observation (Haití); Decidamos (Paraguay); Ética y Transparencia (Nicaragua); Momento de la Gente (Venezuela); Movimiento Ciudadano por la Democracia (México); Participa (Chile); Participación Ciudadana (República Dominicana); Poder Ciudadano (Argentina); Transparencia (Perú); Alianza Cívica (México) Consorcio de ONG de Educación Cívica (El Salvador) y, Asociación Ciudadana para Elecciones Libres y Transparentes (CAFFE, por sus siglas en inglés) de Jamaica.

Desde su constitución como red de observación ciudadana en materia electoral, con todo lo que ello implica, incluido el monitoreo del gasto en las elecciones, este grupo de ONG ha venido participando en los países de la región con mucho éxito y merecido reconocimiento público.

Como observamos en los reportes de los distintos países, estos grupos —con su desempeño profesional y eficiente, su neutralidad e independencia en relación con los partidos políticos— brindan al sistema y a los procesos electorales una garantía adicional que no se debe desatender. Además de la actividad desarrollada por algunas de las organizaciones del «Acuerdo de Lima», encontramos otras instituciones que son de carácter local o ramas de ONG internacionales que vale la pena enlistar: Acción Ciudadana y CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) en Argentina; Transparencia Brasil, en Brasil; Transparencia Internacional Capítulo Costa Rica, en Costa Rica; Transparencia Internacional y FLACSO, en Chile; ONG Probidad, en El Salvador; Transparencia Mexicana, en México; Transparencia Internacional, Capítulo Panamá; Queremos Elegir, Red de Veedores y Mirador Democrático, en Venezuela.

Este componente de lo que hoy se llama auditoría ciudadana, debería ser considerado como otro factor coadyuvante en la delicada labor de las instituciones del Estado encargadas de aplicar y hacer cumplir las normas relativas al financiamiento político. En

los Estados Unidos existe la figura de las audiencias públicas (*public hearings*) que sostiene la Comisión Federal Electoral y los consejos de expertos (*advisory opinions*) que permiten una participación ciudadana más amplia y calificada en la resolución de los casos que se están conociendo, relativos siempre al financiamiento político.

- c) Consideramos que uno de los puntos débiles de nuestra materia de estudio está referido a *los procedimientos*, los que constituyen el tercer elemento del concepto. Como dijera Bobbio, el problema en las democracias no son los derechos de los individuos sino las reglas procesales que deberían hacerlos efectivos.

Acostumbrados a una cultura de la evasión, nos resulta fácil enlistar derechos y obligaciones; sin embargo, al momento de aplicarlos nos asalta la tradición y comienzan los arabescos legales que hacen muy difícil, casi imposible al juzgador o a quien aplica la ley, la solución expedita del caso. Y si a ello le agregamos todo el peso y la lentitud burocrática de las instancias jurisdiccionales, tendremos casos donde su tramitación podría demorar años completos.

Si estamos creando una nueva rama del derecho, el derecho electoral, con un método y un objeto de estudios propios, con instituciones específicas de su universo jurídico, deberíamos comenzar a pensar en procesos y procedimientos también propios, ajenos a los tortuosos caminos del procesal-civil y de toda la vieja estructura del derecho privado. Lo público debe ser expedito. Los intereses en juego, aunque sean individuos los que los activen, son en última instancia intereses colectivos, nacionales, por lo tanto deben ventilarse pública y ágilmente.

### *Un esfuerzo por conceptualizar el tema*

El momento fundacional en el que se encuentra América Latina respecto de esta materia, con sociedades sin tradición de respeto a la ley, requiere de normas punitivas que ayuden a implantar esa nueva cultura jurídica-política, las cuales deberán acompañarse de un conjunto de herramientas legales y técnicas que permitan, a quienes aplican la ley y a los que la hacen cumplir, realizar un trabajo efectivo y estimulante.

Y no es que sigamos las viejas escuelas penales de orientación correccionalista del siglo pasado (Carrara y otros), con sus anticuadas formas de combatir la comisión de ilícitos, pues creemos más en la prevención de ellos. Mucho menos nos proponemos *criminalizar la política*, —temor expresado en distintos foros por varios dirigentes políticos—, pero no podemos ignorar nuestra realidad llena de prácticas evasoras y fraudulentas, que no permite una legislación más liberal, menos represiva, propia de aquellas sociedades que viven en un estado de derecho, lo cual deberá ser —y de hecho es— nuestra meta.

Pero mientras llegamos a ese estadio ideal de desarrollo, se impone el establecimiento de un marco regulador lo suficientemente estricto como para asegurar el cumplimiento de esas normas, aun a riesgo de caer en los barroquismos legales —muy a tono con nuestra tradición jurídica— que tanto asustan a Dieter Nohlen, no por lo alambicado de su elaboración, sino por ser ineficientes e inaplicables.

Desde esa perspectiva, podemos conceptualizar el tema afirmando que: *La aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento político demanda un sistema de normas jurídicas que determine, de manera precisa, el objeto y ámbito de la ley, la entidad (o entidades) encargada de aplicarlas y hacerlas cumplir, los sujetos de esa normativa, las sanciones o penalidades derivadas de su incumplimiento, así como los procesos jurisdiccionales y los procedimientos administrativos necesarios para su aplicación y cumplimiento.*

### 3. ESTADO DE LA SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Si partimos de los tres elementos constitutivos del concepto (principio de legalidad, órganos de control y procedimientos), veremos que su desagregación nos permitirá abordar el tema y hacer una aproximación comparativa entre los diferentes países de la región.

#### *Órganos encargados de su aplicación*

Como sabemos, todo Estado moderno se caracteriza por ejercer tres funciones fundamentales, la ejecutiva, la legislativa y la jurisdiccional. Cuando nos referimos a la aplicación de la ley, es necesario dejar claro que nos ubicamos inmediatamente en el campo de la función jurisdiccional.



Sentado este corolario y de nuevo en nuestro tema, observamos que en el caso de Argentina, son jueces federales con competencia electoral quienes realizan, en primera instancia, la fiscalización y control de estas actividades. El juez de cada distrito electoral recibe, dentro de los sesenta días del acto eleccionario, la cuenta detallada de ingresos y egresos de la campaña. Cuando alguna de las partes no acepta un fallo del juez, puede acudir en segunda instancia ante la Cámara Nacional Electoral, quien conoce de todas las apelaciones.

Pero no todos los países le asignan a los órganos jurisdiccionales esta función, la mayoría de ellos se la delegan a los organismos electorales cuya naturaleza y funciones son principalmente administrativas,<sup>4</sup> tal como nos lo muestra el cuadro 1; allí notamos que esta función también la pueden compartir, simultánea o complementariamente en algunos países, con los organismos contralores y el ministerio público.

De manera excepcional el Ejecutivo, a través de alguna secretaría de Estado, también participa —como es el caso de Argentina, donde lo hace mediante el Ministerio del Interior— cuando recibe las cuentas de algunos gastos partidarios realizados con el aporte estatal otorgado a las agrupaciones políticas con el fin de atender los gastos de transporte y alojamiento de sus miembros, cuando realizan congresos o asambleas partidarias.

Para tener en este apartado una idea general del estado de la situación, observamos que la mayoría de países delegan la función de aplicación de las normas a los organismos electorales, en algunos casos de manera privativa: Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú. En otros países se les asigna también a los organismos electorales con la acción coadyuvante de otras instituciones del Estado, generalmente las Contralorías Generales de la República y en casos como Brasil y Nicaragua, el Ministerio Público. Los casos excepcionales los pueden constituir El Salvador, donde la Corte de Cuentas de la República es el único organismo capaz de exigir a los partidos políticos rendición de cuentas, y sólo en materia de financiamiento público; y, por otra parte Argentina donde son los jueces quienes ejercen esta jurisdicción especial. Asimismo, México se puede contar como excepción, en tanto el ente electoral (IFE) interviene en primera instancia y un organismo especializado del Poder Judicial de la Federación conoce en apelación (TEPJF), además de intervenir por la vía penal la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

4. Un estudio pionero en este tema lo constituye el trabajo *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, de Daniel Zovatto, publicado en México por el Fondo de Cultura Económica en 2003.

**CUADRO 1**  
**Naturaleza de los órganos encargados del control y aplicación de las normas**

PAÍS	ÓRGANO DE CONTROL
Argentina	24 Jueces Federales con Jurisdicción Electoral (uno por cada provincia) La Cámara Nacional Electoral (en apelación). <sup>5</sup>
Bolivia	Corte Nacional Electoral (órgano electoral) con el auxilio de nueve Cortes Electorales (una por cada departamento). Hay intervención de la Contraloría General de la República.
Brasil	Tribunal Supremo Electoral (órgano electoral). Coadyuva el Ministerio Público.
Colombia	Consejo Nacional Electoral (órgano electoral).
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones (órgano electoral) con la participación de la Contraloría General de la República.
Chile	Servicio Electoral de Chile (órgano electoral).
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral (órgano electoral) con los 22 Tribunales Provinciales Electorales.
El Salvador	Corte de Cuentas de la República (Contraloría General) para el financiamiento público. <sup>6</sup>
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral (órgano electoral).
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones (órgano electoral).
México	Instituto Federal Electoral (órgano electoral) conoce en primera instancia. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Jueces con jurisdicción electoral) conoce en apelación. <sup>7</sup>
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral (órgano electoral) junto con la Contraloría General de la República y Crédito y la Procuraduría Específica Electora, <sup>8</sup> que se organiza seis meses antes de las elecciones y cesa en sus funciones una vez declarados firmes los resultados.
Panamá	Tribunal Electoral (órgano electoral) junto con la Contraloría General de la República.
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral (órgano electoral). Interviene la Contraloría General de la República.
Perú	Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
República Dominicana	Junta Central Electoral (órgano electoral) junto con la Contraloría General de la República.
Uruguay	Corte Electoral (órgano electoral). <sup>9</sup>
Venezuela	Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales (oficina del órgano electoral).

5. Ministerio del Interior en ciertos casos.

6. Aunque en la práctica —y hasta la fecha— nunca ha realizado dicho control.

7. También interviene por la vía penal la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

8. Organismo temporal.

9. A pesar de que algunos autores consideran que no hay regulación en la materia ni organismo que la aplique, tomamos la palabra a Carlos Alberto Urruty: «La Corte Electoral es creada en una Sección de la Constitución cuyo título es “De la Justicia Electoral” y que su principal atribución es la de decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum [...] Es indudable que el constituyente optó por atribuir la facultad de juzgar la materia electoral a un órgano de justicia independiente y especializado [...] Existe una justicia electoral reservada a la Corte Electoral» (exposición en el Seminario Internacional sobre la Reforma Política en Argentina, Universidad de Buenos Aires, 18 de junio de 2002).

Este estado de cosas nos indica que, a diferencia de otras actividades electorales tan diversas en la región, en cuanto a los órganos encargados de hacer cumplir las normas electorales en materia de financiamiento, existe una tendencia dominante (15/18 países) de asignar dicho control, a los Organismos Electorales (auxiliados de las entidades contraloras en algunos casos).

### *Régimen de sanciones*

Decíamos inicialmente que las sanciones y las penas deberán estar debidamente establecidas, como lo exige el principio de legalidad. El punto a discutir no sería el de las sanciones derivadas de la comisión de ilícitos penales, cuyo juzgamiento por regla general es competencia de la justicia común. Hablamos entonces de la responsabilidad civil y administrativa que corresponde establecer a la autoridad (electoral) encargada de aplicar las normas de esta materia.

En otro sentido, y de conformidad con el mismo principio, su preexistencia, especificación y determinación legal, aseguran que la conducta del juzgador se contraerá a su letra y espíritu, eliminando en la mayor medida posible la discrecionalidad de la autoridad encargada de imponerlas, sobre todo en sistemas en los que esta autoridad, debido a la forma en que está integrada, es al mismo tiempo juez y parte (Honduras, por ejemplo).<sup>10</sup>

Entre las sanciones aplicables en los sistemas electorales de la región podemos enumerar las siguientes categorías: sanciones pecuniarias, sanciones administrativas y sanciones penales.

Entre las sanciones pecuniarias encontramos:

- a) Suspensión de financiamientos futuros: Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay.
- b) Retención de financiamiento futuro: México, Panamá, Costa Rica (5% del monto a que tuvieron derecho).

10. En este tema, estamos en desacuerdo con Alonso Lujambio, quien en correspondencia privada sostiene: «Hay que darle laxitud al juzgador para que evalúe las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la falta cometida, el grado de dolo involucrado, el descuido o la mala fe, la jerarquía de la norma violentada (constitucional, legal, reglamentaria), y la relevancia del bien jurídico tutelado por la norma violada. No puede haber un catálogo de sanciones para cada "falta específica". El sueño que lo normativiza todo es eso, un sueño». Me he permitido recordarle el principio de legalidad, los riesgos de la discrecionalidad para el juzgador y, sobre todo, los daños que la analogía causó a la democracia y a las ciencias penales durante el régimen nazi.

- c) Multas: Venezuela, Perú, Paraguay, Panamá, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Colombia,<sup>11</sup> Argentina y México.
- d) Multa agravada: México (en casos de reincidencia).

Entre las sanciones administrativas hallamos:

- a) Suspensión y pérdida de derechos políticos: Argentina, Ecuador, Honduras y Nicaragua.
- b) Pérdida del cargo electivo: Ecuador, Nicaragua y Colombia.
- c) Suspensión de registro y/o interdicción a participar en elecciones a los partidos políticos: Bolivia y Brasil.
- d) Cancelación del registro del partido político: México, Nicaragua, Paraguay y Colombia.

Entre las sanciones penales observamos:

- a) La prisión, como la más común, con sus variantes de tiempo según la gravedad del ilícito, el cual por regla general se encuentra regulado en la legislación penal: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela, con excepción de Paraguay que la contempla dentro de la legislación electoral (artículo 321° del Código Electoral).
- b) La prisión agravada para el delito electoral según el artículo 258° de la Ley Orgánica del Sufragio en Venezuela; las penas de prisión no excarcelables en virtud del artículo 314° del CE de Paraguay; y México, que regula en el título xxiv del Código Penal la prisión de 1 a 9 años, sin el beneficio de la libertad provisional, para los delitos de ciertos funcionarios.

El panorama anterior nos muestra que el sistema punitivo, en nuestras legislaciones, transita por los pasillos del derecho tradicional cuando establece las sanciones a las *faltas* cometidas por los partidos, los candidatos y/o los donantes. Es más, cuando se trata de *delitos*, los refiere al derecho común con toda la connotación que ello tiene.

Para confirmar lo anterior, basta observar que las sanciones de carácter pecuniario o económico son las más frecuentes; ellas se derivan de errores, faltas e incumplimientos de los partidos en el manejo de sus

11. Además de la multa se pierde el financiamiento de la correspondiente elección (Ley N.º 130 de 1994, art. 8º).

fondos, en la justificación de algunos gastos o ingresos, por la demora en la presentación de sus informes, etc. Las hay leves, como la imposición de multas que en Panamá se consigna así: «Las sanciones por razón del incumplimiento de la obligación de los partidos de registrar el origen de los fondos, son de una multa de entre cien a mil balboas, y para los candidatos la multa oscila entre cincuenta y quinientos balboas». Dicha multa es prácticamente simbólica.

También las hay graves, que pueden llevar a la agrupación política a perder todo o un buen porcentaje del financiamiento para el siguiente ejercicio. En Argentina, si los partidos o candidatos en conjunto traspasan las prohibiciones y los límites en función de gastos de campaña o recibieran donaciones prohibidas, serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual por un plazo de UNO a CUATRO AÑOS y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por UNA a DOS elecciones. Sin embargo, la más grave de todas las sanciones que se le puede aplicar a una organización política es la extinción de su personería jurídica, como lo consigna la legislación paraguaya: «Son causas de extinción de los partidos y movimientos políticos: [...] h) la comprobada recepción de auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o gobiernos extranjeros» (artículo 78° del CE).

En cuanto a las sanciones penales, ya vimos que se refieren a la pérdida de la libertad para los infractores. Aquí los períodos del castigo varían según la gravedad del delito.

Argentina, entre otras naciones, también contempla un tipo de pena bastante sui géneris, como es la pérdida de los derechos para elegir y ser electo; ello durante períodos que van de los seis meses a los diez años, para las personas físicas (o naturales) que hayan efectuado contribuciones violando la ley, así como para los propietarios, directores y gerentes o representantes de personas jurídicas que incurran en tal conducta ilegal. La misma sanción es aplicable al tesorero y al presidente de un partido, si se hubieren depositado fondos en cuentas diferentes a las registradas durante la campaña.

Por último, existe una sanción no muy extendida y sumamente drástica. Se trata de la pérdida del cargo al que se accedió por elección popular,

al violentar una prohibición en materia de financiamiento. En muy pocos sistemas se prevé el impedimento para asumir el cargo público a aquellos candidatos electos a quienes se les compruebe haber transgredido las disposiciones sobre esta materia. Aún menos frecuente es el caso de sanciones tales como la remoción de los funcionarios elegidos una vez que hayan asumido el poder, tal es el caso de Ecuador, Nicaragua y Colombia.

Como hemos visto, la casuística anterior nos revela los atavismos legales con los cuales se ha legislado en nuestra materia. Quizá habría que buscar en las reformas por venir, una concepción más acorde con lo que dice De Cabo de la Vega (1994): «No cabe duda, por tanto, de que el sentido de estas sanciones es distinto del de las sanciones administrativas o penales habituales, cuya función es hacer tan gravoso en sus consecuencias el acto que se pretende evitar que se logre su realización. De nuevo se manifiesta aquí la estrecha vinculación de todo derecho electoral con la política. El sentido de las sanciones electorales es, fundamentalmente, político». No olvidemos que, finalmente, un incumplimiento flagrante y sistemático de las normas que regulan los ilícitos electorales llevaría, más allá de la simple sanción al infractor, a un castigo para el sistema mediante una conducta abstencionista de parte del electorado.

### *Los procedimientos judiciales y administrativos*

Una buena ley puede ser nula si quien la aplica es un mal juzgador. Igualmente, una legislación se torna inaplicable o muestra deficiencias en su aplicación si la dimensión procesal de su corpus no está bien diseñada. Los errores de diseño, en el derecho adjetivo, se suceden con frecuencia cuando el legislador aplica criterios procesales que limitan al juzgador en su interpretación de las normas, le imponen una tasación obsoleta de pruebas o complican la ágil sustanciación de los procesos con engorrosos trámites, peritajes o actuaciones jurisdiccionales a veces innecesarias.

En el caso de los procesos derivados de la aplicación de nuestras normas, se debe buscar la simplificación, tanto en los plazos como en la intervención de las partes procesales. El establecimiento de la verdad judicial, en nuestra materia, no tiene las aristas del subjetivismo que puede demorar decisiones judiciales en otro tipo de juicios. Una aportación ilegal, el rebasar un límite en una donación o el incumplir un plazo en la entrega de un reporte, son hechos y circunstancias que no deberían seguir el tortuoso camino de un juicio civil ordinario de herencia, por ejemplo.

Así, el carácter sumario, la oralidad en los procesos, la aplicación de la sana crítica, tendrían que ser los parámetros para establecer las responsabilidades de los infractores. La regla debería ser, entonces, evitar los recursos ante instancias superiores o limitarlos a aquellos casos en los que hubo violación a las garantías del debido proceso. El respeto a los derechos de las partes procesales, en el uso de los medios de impugnación, deberá asegurarse por medio de un sistema de normas claras que provea de una pronta, eficiente y cumplida justicia electoral.

La autoridad encargada de su aplicación, sea de naturaleza judicial o administrativa, es la pieza clave para el éxito de esta función. Su independencia respecto a las partes procesales, la dotación de los recursos técnicos para cumplir su misión, la capacitación permanente de su personal, acompañado todo ello de una auditoría constante, son los requisitos básicos para que la confianza general le augure un buen desempeño, que sin duda se traducirá en una fortaleza para el sistema en general.

### La solución alternativa de conflictos

En vista de que muchos de los procesos iniciados en la esfera judicial son posibles de resolverse por la mediación, el arbitraje y demás medios alternativos, es recomendable impulsar este tipo de soluciones, a fin de no recargar a la autoridad responsable y ésta pueda conocer faltas más graves que necesariamente requieren de una solución judicial. Por ejemplo, aquellos incumplimientos que deriven en penas pecuniarias de menor cuantía, deberían resolverse con este procedimiento y no iniciar procesos que consumirán un tiempo equivalente al necesario para resolver una violación mayor, según la escala de sanciones y penas establecidas en la ley.

Como lo explica Miriam Lapp (2002), Canadá ha logrado implementar una normativa que le permite reducir costos y recursos en el tratamiento de casos mediante los *convenios de cumplimiento*.<sup>12</sup> Éstos constituyen un acuerdo entre el comisionado electoral de Canadá, funcionario encargado de hacer cumplir la ley, y el infractor de la misma. Por ese medio, se logra un cumplimiento voluntario de las condiciones y requisitos legales, evitándose la acción judicial. Si el infractor no cumple a cabalidad el convenio, entonces el comisionado puede iniciar la acción judicial, tomando como

12. «Prior to the Act (S.C. 2000, c. 9), the only enforcement tool in the Act was prosecution» (Lapp 2002: 4).

base la infracción original. Estos convenios deben hacerse públicos<sup>13</sup> y se pueden efectuar cuando se trata de infracciones menores que no tienen carácter penal.

### Los conflictos de jurisdicción

Conocemos casos de países donde la jurisdicción electoral es exclusiva y excluyentemente tutelada por un organismo independiente del sistema judicial (El Salvador, Costa Rica, Panamá,<sup>14</sup> y la mayoría de países de la región). En estos casos se corre el riesgo de que los interesados en anular una sanción del organismo electoral o evadir una investigación, tengan la posibilidad de hacer un uso indebido del recurso de amparo. Entonces, si la justicia constitucional no está en consonancia con la independencia y soberanía de la justicia electoral, se pueden crear conflictos por la invasión de funciones.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos el caso de México.<sup>15</sup> Lo sintomático en el caso mexicano es el hecho de que las autoridades electorales tienen distinta naturaleza: por una parte, la autoridad administrativa delegada en el Instituto Federal Electoral y, por otra, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como entidad jurisdiccional. En este caso, la autoridad administrativa (IFE) asume los asuntos electorales en primera instancia y el ente jurisdiccional (TEPJF) conoce en apelación o

13. Un sumario de cada convenio es publicado en *Canada Gazette*.

14. En Panamá, el artículo 2615° del Código Judicial establece que en atención a lo dispuesto en el artículo 137° de la Constitución Política, no se admitirá la demanda en un proceso de amparo contra las decisiones jurisdiccionales expedidas por el Tribunal Electoral. En adición cabe señalar que el citado artículo 137° establece, además, que las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y una vez cumplidos los trámites de ley serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad.

15. «Tribunal Electoral no opina en Amigos de Fox», *El Siglo de Torreón*, 26 setiembre de 2002: «SUN-AEE México, D.F.— El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) notificó al Instituto Federal Electoral (IFE) que no puede opinar sobre la validez de los juicios de amparo interpuestos por los Amigos de Fox, pero tampoco los jueces de amparo pueden pronunciarse respecto de la sentencia que instruye a la reapertura de esa investigación que realiza el IFE [...] La Sala Superior del TEPJF precisó lo siguiente: —En el caso del incidente de inejecución de sentencia interpuesto por el IFE ante los procesos de amparo que iniciaron personas físicas y morales implicados en el caso Amigos de Fox y que impiden que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) proporcione la información correspondiente a la autoridad electoral, se resolvió: “Aun cuando el TEPJF es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, sus resoluciones son definitivas e inatacables, y tiene plena jurisdicción para proveer lo necesario a efectos de que sus fallos se cumplan, tal amplitud de facultades no incluye la permisión de pronunciarse sobre la validez o invalidez de lo acordado en procesos que se instruyan en jurisdicciones constitucionales distintas, como la del juicio de amparo [...]”».



alzada. También otras instancias del Estado tienen competencia en materia electoral en el tema que estamos abordando, me refiero a la Corte Suprema de Justicia y a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República.

En El Salvador, en 1988, la Sala Constitucional aceptó el recurso de amparo del partido de un candidato perdedor. Con ello invadió la competencia de la autoridad electoral que había declarado ganador al candidato de otro grupo político y, peor aún, se erigió en gran elector con su fallo que proclamaba electo al candidato del partido recurrente, conminando a la autoridad electoral a reconocerlo y entregarle la respectiva credencial.<sup>16</sup>

Sin entrar en las interioridades de cada uno de esos casos, el tema que nos preocupa es la eventual invasión de funciones de un órgano judicial sobre la competencia privativa, exclusiva y suprema de la autoridad electoral, en los casos en los que el sistema jurídico institucional del país así lo establece (México, El Salvador, etc.). Mi opinión es que ningún otro órgano u organismo del Estado puede intervenir en la solución de un conflicto de naturaleza electoral, si es que esta función no se establece en la Constitución.

En el caso de El Salvador existe un Tribunal Supremo Electoral que, por definición de sus funciones,<sup>17</sup> es la máxima autoridad en esta materia. En México, el TEPJF es el organismo encargado de resolver los conflictos de carácter electoral.<sup>18</sup>

En todo cuerpo legal de carácter secundario, es de uso corriente establecer que sus normas infraconstitucionales no pueden prevalecer frente a las de rango constitucional. Esa prevención es válida también para los sistemas normativos electorales. Por ello, en la propuesta de marco normativo que formulamos más adelante, insisto en que este sistema debe estar armónicamente jerarquizado, estableciendo sus reglas desde la Constitución hasta los reglamentos de aplicación.

16. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió la resolución a las diez horas del día seis de setiembre de 1988. El proceso, marcado con la Ref. 4-C-88, fue instruido en razón del recurso de amparo promovido por los representantes legales del partido ARENA y los candidatos interesados en contra de la autoridad electoral, entonces llamada Consejo Central de Elecciones.

17. Art. 209° de la Constitución de El Salvador.

18. Art. 99° de la Constitución de México.

Por otra parte, la legislación constitucional relativa a la protección de las garantías y derechos fundamentales expresa su preeminencia sobre cualquier otro tipo de disposiciones de carácter secundario. Ello no implica que, por ejemplo, utilizando el recurso de amparo en forma indebida, se burle la competencia de otras autoridades como la electoral.<sup>19</sup>

Finalmente, podemos observar un nuevo riesgo: Luis Alberto Cordero nos advierte cómo en Costa Rica se utilizó la jurisdicción constitucional para evadir sanciones: «Como se ha detallado, los regímenes de sanciones no son lo suficientemente coercitivos para castigar a quienes incumplen con la normativa, de hecho en la actualidad no se aplican algunas de las sanciones pues en su momento la Sala Constitucional las declaró inconstitucionales y las pocas que existen son más de carácter reactivo y punitivo que de corrección y prevención de conflictos».<sup>20</sup>

#### 4. TENDENCIAS RELEVANTES

##### *Organismos encargados del control*

La tendencia dominante es otorgarles, a los organismos electorales, las funciones de control y aplicación de estas normas. También se observa una marcada orientación a involucrar a las entidades contraloras como coadyuvantes de los órganos electorales.

En cuanto a los partidos políticos y organismos especializados de la sociedad civil, existe una clara diferencia; varias legislaciones asignan a los partidos un rol importante en el control financiero, mientras que ninguna otorga a las ONG ese reconocimiento, no obstante la destacada función de la mayoría de ellas.

##### Régimen de sanciones

La tendencia es bastante homogénea en los países que tienen regulado este régimen. Casi todos contemplan los tres tipos de sanciones: pecuniarias,

19. Panamá atraviesa por una situación similar en la cual la Corte Suprema está conociendo un caso de revocatoria de mandato de un congresista, cuya competencia es exclusiva del Tribunal Electoral. Ver reporte de misión especial de NDI/ Carter Center sobre el tema. Félix Ulloa y Chuck Costello, marzo de 2003 (puede consultarse en [www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org)).

20. Informe final sobre Costa Rica, p. 19. UPD/OEA/IDEA (puede consultarse en [www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org)).

administrativas y penales. Es también una tendencia bastante consistente que las sanciones penales se rijan por el derecho común, tanto el campo del derecho penal como en el procesal penal.

### Aplicación efectiva de las normas

En Sudamérica, en casi todos los países se han aplicado aunque de manera diferente, con resultados también disímiles, pero que marcan la tendencia a la puesta en práctica de la legislación existente. La excepción la constituyen Chile y Uruguay que no tienen regulación en la materia, y Perú a pesar de las evidencias de los «vladivideos» y la denuncia del «financiamiento Soros» contra el actual presidente Toledo.

En Centroamérica y el Caribe (República Dominicana y Haití) ocurre lo contrario; casi no se han aplicado las normas, sea por ausencia de ellas (El Salvador, Guatemala y Haití) o por falta de voluntad política (República Dominicana, Nicaragua y Honduras). La excepción la constituyen Costa Rica y Panamá, donde se han ventilado algunos casos e impuesto sanciones.

México por supuesto se encuentra a la vanguardia, tanto por la actuación de sus órganos electorales y organismos auxiliares (IFE, TEPJF, FEPADE) como porque su normativa es bastante completa. Sin embargo, como ya lo hemos visto, es en México donde también encontramos los riesgos de evadir la aplicación de las normas por la injerencia de otra jurisdicción, la constitucional.

### Legislación vigente

Los diferentes sistemas electorales presentan deficiencias que podríamos enumerarlas así:

1. Hay dispersión de los cuerpos normativos y/o ausencia de regulación.
2. Carencia de atribuciones y recursos para los organismos de control.
3. Falta de independencia de varios de los organismos electorales que ejercen el control, dada su naturaleza partidista.
4. La activación de los mecanismos de control se realiza básicamente por medio de la denuncia.
5. El régimen de sanciones, aunque gradualizado, es de carácter correccionalista.

6. No existen estímulos que promuevan el cumplimiento voluntario de las normas.
7. Falta darles mayor responsabilidad a los organismos de control interno de los partidos políticos y regular la participación de las ONG especializadas.

### Debate sobre el tema

Existe plena conciencia sobre la necesidad de reformular los sistemas. Aquellos que tienen regulaciones más o menos desarrolladas están revisándolas, como es el caso de Argentina («Mesa de diálogo argentino») y México, después de los casos PEMEX y «Amigos de Fox».

Sin embargo, también hay indiferencia y —en algunos casos— bloqueo a cualquier cambio por parte de los propios partidos políticos. Así lo señala Costa Rica y ocurre lo mismo en El Salvador.

En la mayoría de países, la población en general desconoce este tema aunque, por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil comienzan a tener un rol más protagónico, tanto por la auditoría que realizan, como por colocar en la agenda de la opinión pública estos temas —sobre todo con el apoyo de los medios de comunicación—; sucede lo mismo en los casos de elaboración de iniciativas orientadas a promover reformas.

## 5. MARCOS NORMATIVOS, UNA VISIÓN PROSPECTIVA

Trazamos el siguiente imaginario jerárquico con el fin de contribuir a la organización y armonía del universo jurídico. Éste debería contener las instituciones y procedimientos necesarios para garantizar una correcta aplicación de sus normas, así como la imposición de sanciones cuando sea el caso.

### *La dimensión constitucional, las leyes secundarias y los reglamentos*

En ese escenario ideal corresponde establecer, como una primera jerarquía, la Constitución. Allí se deben consignar las disposiciones que establecerán el tipo o los tipos de financiamiento que tendrá el sistema (público, privado, mixto); el órgano encargado de su aplicación, su rango y competencia;

además de definir si habrán otras instituciones del Estado que también participen en su aplicación y cumplimiento, así como los actores políticos y sociales sujetos de la normativa o alguna otra situación relevante que merezca dejarse estipulada en la dimensión constitucional.

En un segundo nivel jerárquico entrarían las leyes y códigos que agrupan todas las normas relativas al campo de la administración de la ley, los sujetos de la misma, la composición y funciones del órgano encargado de su aplicación, los procedimientos, formas y cumplimiento de ésta, la regulación de cada uno de los tipos de financiamiento, los requisitos para acceder a éste y las obligaciones de quienes lo reciben, las sanciones por el incumplimiento de las normas, los medios de impugnación, recursos y garantías, entre otros.

Los reglamentos de aplicación constituirían un tercer nivel normativo. Aquí se detallan las actividades que los sujetos de la ley deben realizar, desde su registro ante el órgano respectivo, hasta la elaboración y presentación de reportes periódicos; se debe observar, asimismo, paso a paso todas las indicaciones que dichas reglas indiquen. La mayor parte de estas normas están relacionadas con la auditoría de los ingresos y egresos de los sujetos de la ley, con plazos y formas, etc.

## 6. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Dentro de las fortalezas podemos señalar:

1. La existencia en todos los Estados de un ente encargado de velar por el cumplimiento de las normas relativas a esta materia.<sup>21</sup>
2. La conciencia cada vez mayor de parte de los actores políticos y las legislaturas de regular esta actividad, como una garantía de la democracia representativa.
3. La riqueza informativa generada por las investigaciones, foros, intercambios, etc., desarrollados por organismos internacionales sobre esta materia.

21. Los casos de Haití y Uruguay se pueden explicar por separado, pues en el primero su ausencia se debe a condiciones históricas que marcan su desarrollo político postduvalierista; sin embargo, existe la figura constitucional del CEP art. 281°. En el caso de Uruguay, la Constitución prevé la existencia de un órgano encargado de aplicar la justicia electoral denominado Corte Electoral (art. 322°, sección XVIII, capítulo único).

4. La preocupación de la mayoría de organismos electorales por cumplir con su misión, cada vez más despartidarizada, más profesional y más efectiva.
5. La aplicación de normas y la imposición de sanciones, cuando ha correspondido, en la mayoría de los países.
6. La conciencia de los partidos políticos y los candidatos de que están siendo monitoreados y evaluados por la sociedad en su conjunto, con el apoyo de los medios de comunicación.
7. La acción de vigilancia y la participación eficaz de las organizaciones —nacionales e internacionales— de la sociedad civil especializadas en estos temas.

Dentro de las debilidades, enumeremos las siguientes:

1. La resistencia de ciertos sectores, con capacidad de decisión, a regular la materia y/o a que se apliquen y/o se hagan cumplir las normas respectivas en algunos países.
2. La debilidad institucional y/o la dispersión de normas que regulan la materia.
3. La carencia de recursos legales y/o materiales (humanos, financieros, técnicos) de algunos entes encargados de aplicar y hacer cumplir las respectivas normas.
4. La mayoría de sanciones impuestas en los casos ventilados no han generado aún una cultura de cumplimiento de las normas.
5. La falta de políticas de estímulo que promuevan el cumplimiento voluntario de las normas.
6. Los conflictos de jurisdicción al momento de aplicar las normas, así como la cultura de la evasión que todavía predomina en muchos de nuestros países.
7. La ausencia de coordinación interinstitucional dentro de los países y entre los Estados.

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La relación de esta investigación con otros temas la percibo bastante próxima con el de 'transparencia' (*disclosure*). Ello en el sentido de que varios de los casos en los que se han aplicado las normas tuvieron por resultado, generalmente, la imposición de sanciones; éstas se registran mayoritariamente por la falta de transparencia en el manejo de las cuentas de los

partidos y candidatos. Igual proximidad se nota con el tema de 'medios de comunicación', en tanto éstos pueden ser considerados como parte del control de la sociedad sobre los actores políticos y del sistema en su conjunto. En ese sentido, el apoyo que pueden proporcionar a los órganos electorales encargados del control y a los otros organismos auxiliares, sobre todo cuando se ejerce el periodismo de investigación, es un factor fundamental que contribuye a esa función.

En cuanto al tema de género, afirmamos que por el principio de igualdad de todas las personas ante la ley no podría —ni debería— haber sesgos que discriminen o privilegien la condición femenina. Al revisar la situación actual en este tópico no encontramos ningún caso en el cual por ser mujer alguien haya sido procesado o sancionado. Es decir, el género no constituye ni agravante ni atenuante.

### *Un modelo a recomendar*

No quisiera dejar la impresión de que existe una visión juricista del tema: es más, como lo afirmo en líneas anteriores, no creo en las corrientes correccionalistas proclamadas por la criminología tradicional. Menos aún en judicializar la política o caer en el error de criminalizarla. Estoy convencido de que la mejor forma de hacer que se cumplan las normas jurídicas, las leyes, es educando a las personas en el respeto a las mismas; lo cual sin duda es parte de una nueva cultura, basada en valores y prácticas democráticas, en la que también la legislación se debería elaborar a partir de los intereses generales y en consulta con las ciudadanías.

No obstante, tenemos que partir de la situación actual de nuestro mundo real, conscientes de que la diversidad de sistemas que actualmente funcionan en nuestros países constituye una riqueza que sólo es posible explicar por la variedad cultural y los orígenes históricos de cada una de nuestras naciones. En la búsqueda por consolidar las fortalezas institucionales de cada país y para aprovechar las oportunidades que se presentan en este momento, así como para reducir las amenazas y debilidades del entorno continental, expondré un esquema general que puede ser adaptado por las naciones según su propio sistema jurídico:

### Objetivos y campo de aplicación de la ley

Con el propósito de evitar una legislación inaplicable por la extensión de sus objetivos o la dispersión de normas, es importante definir algunos

temas que serían parte del objeto general y de su campo de aplicación. Podemos mencionar a modo de ejemplo:

- a) Establecimiento de límites en el gasto electoral y en las contribuciones privadas.
- b) Obligatoriedad de reportes periódicos (rendición de cuentas) y su accesibilidad al público (divulgación).
- c) Regulación del financiamiento público (permanente, para gastos de campaña, mixto), desembolsos, etc.
- d) Política de estímulos para promover el cumplimiento voluntario de las normas.

### Creación del ente encargado de aplicarla

Es de suma importancia la creación del órgano fundamental que aplicará las normas y definirá el papel de los organismos coadyuvantes o auxiliares, a efectos de que la labor de éstos sea coordinada, efectiva y no de obstaculización. Dentro de las características que dicho órgano debe reunir resaltamos:

- a) Independencia política y financiera de los partidos políticos y de otros órganos del Estado.
- b) Idoneidad de los miembros para la función, la misma que evite el clientelismo partidista y asegure un buen desempeño profesional que genere confianza.
- c) Dotación de recursos necesarios, tanto humanos como financieros y técnicos, que le permitan al órgano cumplir con su función.

### Definición de su jurisdicción y competencia

El establecer una jurisdicción privativa para esta materia es igualmente necesario. Ello con el fin de garantizar a todos los actores la certidumbre legal de los actos y resoluciones adoptadas por la autoridad electoral, lo cual limitará la búsqueda de jurisdicciones alternas como medio de evasión de responsabilidades.

### Sujetos de la ley. Derechos y obligaciones

También los sujetos de esta normativa, sean partidos políticos, alianzas, candidatos y cualquier otra entidad a quien le sea aplicable la normativa, deben contar con las garantías fundamentales que le son inherentes a toda persona —natural o jurídica—; asimismo, sus obligaciones deberán



estar claramente establecidas, no pudiendo exigírsele el cumplimiento de aquello que la ley no contemple. Es importante eliminar la analogía.

### Mecanismos de monitoreo, vigilancia y control

Dentro de las carencias institucionales que han dificultado la aplicación de las normas, se mencionan con frecuencia la falta de un monitoreo permanente, de vigilancia adecuada y control oportuno, por parte de los órganos encargados de la aplicación. En varios casos, la ausencia de una legislación precisa sobre este tema facilita las conductas evasoras de los sujetos políticos y la negativa a proporcionar la información de propietarios de medios, donantes, etc.

### Agentes de la entidad y sus atribuciones

La aplicación de las normas y la eficacia de un régimen de sanciones no es posible si los operadores del sistema no tienen la capacidad técnica, los medios adecuados y el respaldo institucional para realizar todas las tareas periféricas que se deben llevar a cabo para que el órgano conozca del expediente completo, debidamente sustanciado y depurado para aplicar la norma y, en su caso, imponer la sanción. De ahí que se deba establecer un programa de capacitación técnica permanente y otorgarles las atribuciones necesarias para ejercer la autoridad.

### Coordinación entre agencias nacionales e internacionales

Con el fin de asegurar la efectiva aplicación de las normas, se debe establecer la obligatoriedad para que las diferentes instituciones del Estado, sobre todo las encargadas de recepcionar los impuestos, al igual que las entidades privadas relacionadas con esta materia, particularmente las del sistema financiero, cooperen con el órgano electoral encargado del control, proporcionando oportunamente la información que se les solicite.

En el ámbito internacional, la coordinación de las agencias deberá realizarse mediante un intercambio de información y bases de datos legal y transparente, la misma que no vulnere la soberanía de los Estados ni violente los derechos de los ciudadanos<sup>22</sup> (*habeas data*). En pocas palabras, se necesita consolidar el concepto de extraterritorialidad de estas normas.

22. Recordemos los recientes escándalos por la venta de registros electorales de México y países de Centroamérica a empresas privadas de los Estados Unidos, que luego fueron vendidos al gobierno de ese país.

## Quejas y denuncias

En la actualidad, los órganos encargados del control actúan en la mayoría de los casos por la denuncia que ante ellos formulan los interesados. Este mecanismo deberá ser regulado en dos sentidos. El primero, creando instrumentos que faciliten la presentación de quejas y denuncias con el propósito de que el órgano de control pueda actuar sin las dilaciones que en muchos casos el derecho común impone como formalidades para accionar el sistema. El segundo está relacionado con la posibilidad, por parte del órgano de control, de iniciar de oficio los instructivos relativos a la comisión de una falta o ilícito en esta materia, sin esperar la queja o denuncia de la parte interesada.

## Partes procesales

A efectos de identificar derechos y deberes de los implicados en la normativa, además de otros sujetos con interés en los casos que se investigan, de los expertos auxiliares del órgano de control, entre otros, es importante estipular el estatus con el que cada quien interviene, para evitar recursos de nulidades posteriores.

## Procesos y procedimientos

La diferencia entre ambos conceptos se puede comprender a partir de la naturaleza de los informativos que se instruyan. Por ejemplo, es posible denominar *procesos* a aquellos que se ventilan ante la jurisdicción electoral, con formalidades judiciales. En cambio, se conocerán como *procedimientos*, los que se tramiten en una dimensión estrictamente administrativa.

## Solución alternativa de conflictos

Es importante consignar este tipo de mecanismos con dos objetivos: uno para aliviar al órgano de control de una eventual saturación de casos, especialmente en períodos electorales; dos, para dejar sentado que no toda falta será judicializable, es decir, que el sistema adopta mecanismos alternativos a la concepción estrictamente judicial, en la aplicación de las normas y la imposición de sanciones.

## Plazos y sanciones

Ningún sistema de esta naturaleza podría funcionar correctamente si no se establecen con antelación los plazos y la preclusión de cada etapa procesal.

Igual requerimiento nos impone el principio de legalidad cuando nos indica que las sanciones o penas deben estar preestablecidas en el cuerpo legal que el órgano de control va a aplicar.

### Prescripción de los ilícitos

Como todo sistema jurídico, esta normativa deberá contener un régimen de prescripción de las faltas y los ilícitos cometidos por los infractores, el cual debe estar estructurado con relación a la gravedad de cada uno de ellos.

### Disposiciones generales

En este apartado, se puede consignar el papel de los organismos auxiliares del Estado, de los partidos políticos y ONG especializadas, la coordinación con otras instancias internacionales, etc.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

CASCO, Guillermo

2003 *Honduras. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

CORDERO, Luis Alberto

2003 *Costa Rica. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

CRF (CITIZENS' RESEARCH FOUNDATION)

1997 *Report of the Task Force on Campaign Finance Report*. Los Angeles-California.

DE CABO DE LA VEGA, Antonio

1994 *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Doctrinales N.º 152.

DE FREITAS, Mercedes

2003 *Venezuela. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

DE LA CALLE, Humberto

2003 *Colombia. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

DUARTE, Isis

2003 *República Dominicana. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

FUENTES, Claudio

2003 *Chile. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

GRUENBERG, Christian

2003 *Argentina. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

LAPP, Miriam

2002 Documento presentado en la Segunda Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos. Vancouver, Canadá, UPD/OEA, diciembre.

LATINOBARÓMETRO

2002 *The Economist*, semana del 17-23 de agosto, N.º 8286. Londres, Reino Unido.

MARCHEWKA, Patricia

2003 *Paraguay. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

MARROQUÍN, Manfredo

2003 *Guatemala. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

MAYORGA, René

2003 *Bolivia. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

MEDINA, Percy

2003 *Perú. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

NASSMACHER Kart-Heinz

2003 *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Suecia: IDEA International, Handbook Series.

NJAIM, Humberto

2003 *Venezuela. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, setiembre.

NÚÑEZ, Arturo

2003 *México. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

RIAL, Juan

2003 *Uruguay. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

ROWLAND, Michel

2003 *Ecuador. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

SPECK, Bruno

2003 *Brasil. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

ULLOA, Félix

2003 *El Salvador. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

VALDÉS, Eduardo

2003 *Panamá. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

ZELAYA, Rosa Marina

2003 *Nicaragua. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

## ANEXOS

ANEXO 1  
Abreviaturas usadas

---

ALN	:	Asamblea Legislativa Nacional
CE	:	Código Electoral
CGR	:	Contraloría General de la República
CNE	:	Corte Nacional Electoral
COFIPE	:	Código Federal de Instituciones Políticas y Electorales
FEPADE	:	Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales
IDEA	:	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IFE	:	Instituto Federal Electoral
LE	:	Ley Electoral
LEOP	:	Ley Electoral y de Organizaciones Políticas
N/A	:	No aplica
N/P	:	No presenta
N/R	:	No responde
OEA	:	Organización de Estados Americanos
PAN	:	Partido Acción Nacional
PEMEX	:	Petróleos Mexicanos
PLN	:	Partido Liberación Nacional
PRIAN	:	Partido Renovador Institucionalista Acción Nacional
PSN	:	Partido de la Sociedad Nacionalista
PUSC	:	Partido Unidad Social Cristiano
SP	:	Sociedad Patriótica
TEP	:	Tribunales Electorales Partidarios
TEPJF	:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TJE	:	Tribunal de Justicia Electoral
TSE	:	Tribunal Supremo Electoral
UFIR	:	Unidad Fiscal de Referencia

---

## ANEXO 2

### Control partidario

PAÍS	TIPO DE CONTROL
Argentina	FORMALES. Los partidos políticos, a través del órgano que determine la carta orgánica, deberán llevar la contabilidad detallada de todo ingreso y egreso de fondos, con indicación del origen y destino de los mismos, de la fecha de operación, del nombre y domicilio de las personas intervinientes. La documentación respaldatoria deberá conservarse durante diez ejercicios.
Bolivia	Sí. Existe obligación legal para establecer en los partidos órganos y procedimientos de fiscalización interna del patrimonio de la organización (art. 15, xv).
Brasil	Desconocido
Colombia	Consejos de control ético
Chile	N/A
Costa Rica	1. Comité ejecutivo nacional o provincial: máximo órgano decisorio del partido político y cuyos acuerdos deben ser comunicados al TSE. 2. Auditoría interna: Según el art. 47 del Reglamento sobre el Pago de los Gastos de los Partidos Políticos, de la Contraloría General de la República, indica que cada agrupación política que en la última elección hubiere recibido al menos cien millones de colones (aproximadamente 250 mil dólares) como contribución del Estado, debe tener una unidad de auditoría interna que tenga como superior jerárquico un contador público autorizado, y que dependa del comité ejecutivo del partido.
Ecuador	N/A
El Salvador	N/R
Guatemala	La ley obliga a contener, dentro de los estatutos de los partidos políticos, un órgano colegiado de fiscalización y un tribunal de disciplina.
Honduras	N/A
México	Por mandato del COFIPE, cada partido político debe tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes anuales y de campaña. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine (COFIPE, art. 49.5.).
Nicaragua	Formalmente todos tienen sus regulaciones al respecto en sus estatutos, y en las Juntas Directivas está la figura del fiscal.
Panamá	Todos los partidos tienen un contador público autorizado y han designado a una persona para que actúe como enlace ante el tribunal en todo lo concerniente al subsidio.
Paraguay	El control de los gastos en que incurrieren los candidatos y movimientos internos en sus campañas electorales, así como el origen de los fondos corresponde a los TEP. A tal efecto deberán éstos presentar un balance de los mismos dentro de los treinta días posteriores a los comicios respectivos. Sin embargo, el TJE se encuentra facultado a exigir en cualquier momento a los administradores de campaña, la presentación de todas las informaciones referentes al manejo de los fondos electorales.
Perú	La Ley de Partidos Políticos dispone que todas las agrupaciones cuenten con un órgano encargado de la contabilidad y finanzas partidarias llamado tesorería. Además, este órgano es responsable de las obligaciones que en materia contable establece dicha norma.
República Dominicana	N/A
Uruguay	N/P
Venezuela	Cada candidato u organización con fines políticos designará a la persona responsable de los recursos financieros, notificando su designación al Consejo Nacional Electoral por órgano de la Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, con quince (15) días de antelación al inicio de la campaña electoral.



### ANEXO 3

#### Régimen de sanciones

PAÍS	PECUNIARIA	ADMINISTRATIVA	PENAL	CASO DE APLICACIÓN
Argentina	Sí. Dejar de recibir fondos como sanción pecuniaria y sufrir multas en dinero. Si los partidos o candidatos en conjunto transgreden las prohibiciones y los límites en función de los gastos de campaña o recibieran donaciones prohibidas serán sancionados con la pérdida del derecho a captar contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual por un plazo de uno a cuatro años y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una o dos elecciones.	N/P	Sí. La inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos, de cargos públicos y partidarios por un periodo de seis meses a diez años.	Se trata de un ejemplo excepcional: el Fallo 3010 del 21 de marzo de 2002 de la CNE ratifica la sentencia de la Juez Electoral de la Capital Federal que intima al apoderado del Partido Nacionalista Constitucional a presentar el balance correspondiente a la campaña electoral realizada por esa agrupación en las elecciones nacionales del 24 de octubre de 1999.
Bolivia	N/R	Sí. Suspensión del financiamiento estatal y del derecho a participar en elecciones nacionales y municipales.	N/R	La CNE inició un juicio coactivo al partido Conciencia de Patria, ya desaparecido, para la devolución de fondos; ello debido a gastos injustificados y facturas sin respaldo presentadas para las elecciones nacionales de 1997. También se realizó un cargo de devolución de fondos de 300 mil dólares a Acción Democrática Nacionalista por concepto de gastos no respaldados de financiamiento estatal en un año no electoral (2001).





PAÍS	PECUNIARIA	ADMINISTRATIVA	PENAL	CASO DE APLICACIÓN
Brasil	Se aplicará multa por valor de 50 mil a 100 mil UFIR en caso de divulgación de encuestas electorales no registradas o de manipulación del resultado de encuestas.	Sí. En los casos de delitos electorales graves, los candidatos pueden hacerse pasibles de la cancelación del registro de la candidatura, la suspensión de la confirmación de su elección o de una orden de casación.	Existen sanciones penales para los responsables de fraude en las encuestas electorales y por obstrucción del acceso a los datos técnicos de las encuestas (ley 9504, arts. 33- 35). Igualmente, hay sanciones de 6 a 12 meses de detención para los delitos referentes a la realización de la propaganda electoral el día de las elecciones y del uso de símbolos, frases o imágenes vinculadas al gobierno (ley 9504, art. 39 y 40).	En varios casos, fueron casados los registros de los candidatos debido a infracciones de la legislación electoral. La casación de candidatos después de registrada su elección es muy rara, restringiéndose hasta ahora a unos pocos casos aislados.
Colombia	Multas que van de 2 a 20 millones de pesos (710 a 7.100 dólares).	La ALN de 2003 dispuso la pérdida de la investidura para quienes violen los topes de campaña.	Si además dichas sanciones (multas) implican comisión de delitos, pueden imponerse penas de pérdida de libertad, dependiendo de la gravedad (no hay responsabilidad penal corporativa en Colombia).	Candidatos: En el 2001 se abrieron 142 investigaciones y se produjeron 35 sanciones. En el 2002, 3.436 investigaciones y 5 sanciones. En el 2003, 1.449 investigaciones y 116 sanciones. Partidos: En el 2001 se abrieron 16 investigaciones y hubo 14 sanciones.
Chile	N/A	N/A	N/A	N/A
Costa Rica	La no presentación a tiempo de los informes conlleva a que los partidos políticos pierdan un cinco por ciento (5%) del monto que les corresponda en la contribución estatal (art. 176, Código Electoral).	N/R	Los tesoreros de los partidos pueden ser sancionados con pena de prisión de 2 a 12 meses, si no cumplen la advertencia del TSE de presentar sus reportes. Cabe destacar, sin embargo, que esta obligación ha quedado sin sanción,	En abril de 2003, la CGR denunció ante el Ministerio Público a siete dirigentes del PUSC, PLN y PRC por la presunta comisión de irregularidades en el proceso de liquidación de gastos para recibir el pago de los subsidios estatales.





PAÍS	PECUNIARIA	ADMINISTRATIVA	PENAL	CASO DE APLICACIÓN
			pues esta última fue declarada inconstitucional mediante voto de la Sala Constitucional N.º 1750-97 del 21 de marzo de 1997.	En el transcurso de la campaña del 2002, se reveló que el PLN recibió donaciones privadas en trasgresión a la normativa vigente. Las irregularidades condujeron a la separación temporal del partido del ex candidato presidencial Rolando Araya y su tesorero de campaña, Emilio Baharet.
Ecuador	Sí. Tanto para los partidos políticos, por aportaciones excesivas como por no entrega de información. Multa de hasta tres mil dólares. Los candidatos, por aportaciones ilícitas pagan una multa equivalente a la aportación. El donante, por recepciones injustificadas, tiene como pena el pago del triple de la aportación.	El candidato que recibe aportaciones ilícitas pierde la dignidad para la cual fue elegido. Si se trata del donante, éste pierde los derechos políticos por dos años.	De existir indicios de responsabilidad penal, trasladará los documentos incriminatorios al Ministerio Público para los efectos previstos en el Código de Procedimiento Penal.	Las agrupaciones Partido Renovador Institucionalista Acción Nacional (PRIAN) y Sociedad Patriótica (SP) fueron sancionados con una multa por excederse en el gasto electoral.
El Salvador	N/A	N/A	N/A	N/A
Guatemala	N/A	N/A	N/A	N/A
Honduras	Sí está prevista. Los partidos deben pagar el doble del monto de la donación o contribución ilícitamente aceptada (art. 242 LEOP).	Sí está prevista. Inhabilitación de dos a tres años para el ejercicio del derecho a elegir y ser electo, y para el desempeño de cargos públicos (art. 243 LEOP).	N/R	N/A
México	Sí existe para los partidos políticos y coaliciones. También se establece que a	El IFE conocerá de las infracciones que cometan los partidos y las agrupaciones	El Código Penal Federal establece en su título vigésimo cuarto denominado	En relación con el proceso electoral federal 1999-2000, el IFE determinó aplicar una multa





PAÍS	PECUNIARIA	ADMINISTRATIVA	PENAL	CASO DE APLICACIÓN
	<p>quien viole las restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del erario, se le podrá sancionar con multa de hasta el doble del monto donado indebidamente. Si se reincide en la falta, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más.</p>	<p>políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, pudiendo ser sancionados: 1) con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; 2) con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución; 3) con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el período que señale la resolución; 4) con la suspensión de su registro como partido o agrupación política; y 5) con la cancelación de su registro como partido o agrupación política.</p>	<p>«Delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos», en 13 artículos (del 401 al 413), los tipos delictivos y las sanciones aplicables en cada caso. Hay sanciones de 1 a 9 años para candidatos y también para donantes, cuando éstos sean funcionarios.</p>	<p>de un mil millones de pesos (101.755,13 mdd) al Partido Revolucionario Institucional (PRI) por haber recibido 500 millones de pesos (50.877,56 mdd) del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana no reportados en sus informes financieros. También se halla pendiente de resolución por la vía administrativa ante el IFE y por la vía penal ante la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), el conocido en México como «Caso Amigos de Fox» que involucra recursos supuestamente provenientes del exterior y no reportados por el Partido Acción Nacional (PAN) en sus informes, durante la campaña electoral del hoy Presidente de la República. En otro caso de gran repercusión nacional, recientemente se multó al Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) con un monto de 140 millones de pesos por violaciones graves en el ejercicio del financiamiento público otorgado (contratación con empresas fantasmas propiedad de los dirigentes partidistas y sus familiares y falsificación de documentos comprobatorios de gastos, entre otras acciones).</p>





PAÍS	PECUNIARIA	ADMINISTRATIVA	PENAL	CASO DE APLICACIÓN
Nicaragua	Los partidos políticos o alianzas de partidos que reciben contribuciones prohibidas se les impondrá una multa equivalente al doble de la donación o contribución ilícita (art.105 LE). A las personas jurídicas o las personas naturales que efectúen aportaciones prohibidas se les aplicará una multa equivalente al doble de la contribución ilícita.	Si los hechos punibles son realizados por candidatos inscritos, se les cancelará su inscripción de candidatos y serán inhabilitados para ejercer cargos públicos por un período de uno a tres años. Si la comprobación de los delitos se diera cuando ya los candidatos estuvieran electos, éstos no podrán ejercer el cargo para el que fueron elegidos.	La ley electoral señala también que si un partido o alianza de partidos políticos recibe contribuciones prohibidas, además de incurrir en sanciones pecuniarias, tendrá las sanciones penales que corresponden para las autoridades, mandatarios y/o representantes que hubieren intervenido en el hecho punible.	Están en proceso los casos relacionados con las últimas elecciones generales (noviembre de 2001).
Panamá	El no cumplir con la obligación de llevar los nuevos registros de donantes que ha impuesto la reforma de diciembre de 2002, conlleva una sanción de multa de cien a mil balboas o la retención de los fondos asignados mediante el subsidio estatal. Si se trata de un candidato, la multa es de 100 a 500 balboas (art. 365 del CE).	Suspensión de los desembolsos de los partidos políticos al no registrar sus donaciones y no presentar a tiempo los informes trimestrales del subsidio (art. 365 del CE).	En caso de apropiación indebida o peculado, a cargo de la justicia penal ordinaria.	Se suspendieron desembolsos a varios partidos hasta que presentaron los informes correspondientes al subsidio.
Paraguay	La sanción para los partidos políticos consiste en la cesación de todo aporte, subsidio o subvención por parte del Estado. En caso de infracción a las demás prohibiciones del art. 68 del CE, las penas se reducen al pago de multas tanto por parte del donante como del partido o movimiento donatario.	Sí, está contemplada en el art. 68 del CE, aunque la más grave es la del art. 78: «Son causas de extinción de los partidos y movimientos políticos: [...] h) la comprobada recepción de auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o gobiernos extranjeros».	El CE, en el art. 324 inciso «a», castiga con la pena de penitenciaría de uno a seis meses más una multa equivalente a cien jornales mínimos (600 dólares americanos) para quienes realizaren actos de propaganda electoral una vez vencido el plazo establecido. Los aportantes individuales que	En el marco de las votaciones del pasado 27 de abril, el fiscal Guillermo Zillich alegó en su imputación contra los directivos de las radios Nanduti, 9.70 y Primero de Marzo, Humberto Rubin, Alejandro Domínguez Wilson-Smith y Alcides Riveros, respectivamente, que los mismos infringieron el art. 306 del Código.





PAÍS	PECUNIARIA	ADMINISTRATIVA	PENAL	CASO DE APLICACIÓN
			no puedan justificar el origen de sus donaciones serán penados, de conformidad al art. 321, con uno a dos años de penitencia, más una multa equivalente a trescientos jornales mínimos (\$ 1.800).	
Perú	<p>Se sanciona con la pérdida del derecho al financiamiento público cuando el partido político no cumpla con presentar la contabilidad detallada de los ingresos y gastos en el plazo correspondiente.</p> <p>Aplica una multa cuando se acredite que el partido político recibió recursos de fuente prohibida o que la información de contabilidad de ingresos o gastos haya sido omitida o adulterada intencionalmente. La multa será equivalente a no menos de 10 ni más de 30 veces el monto correspondiente.</p> <p>Aplica una multa cuando se acredite contribuciones anónimas o individuales superiores a los topes establecidos. La multa será de entre 10 y 30 veces el monto de la contribución recibida.</p>	N/A	N/A	Nunca se ha aplicado sanción alguna.
República Dominicana	N/A	N/A	N/A	N/A





PAÍS	PECUNIARIA	ADMINISTRATIVA	PENAL	CASO DE APLICACIÓN
Uruguay	N/A	N/A	N/A	N/A
Venezuela	<p>Art. 261 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política: «Los responsables de los partidos políticos o grupo de electores, candidatos a cargos de representación popular, electores y ciudadanos en general que incumplan las regulaciones sobre campaña, publicidad y propaganda electoral, establecidas en esta ley y en el Reglamento General Nacional, serán sancionados con multa equivalente de doscientas (200) a quinientas (500) unidades tributarias».</p>	N/R	<p>Delito electoral, art. 258 Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política: «Serán penados con prisión de dos (2) a tres (3) años: Numeral 3: [...] El responsable de los partidos políticos o grupos de electores, así como el candidato que reciba contribuciones o financiamientos de forma anónima [...]».</p> <p>Mismo artículo en el numeral 5 dice: «[...] el candidato que oculte información o suministre datos falsos al CNE, sobre su gasto de campaña.</p> <p>Cuando el candidato, el partido político o grupo de electores hubiese delegado la administración de los fondos, el delegatario será responsable a los efectos del presente artículo. Si se prueba que el candidato o su delegatario han recibido dinero o bienes provenientes de delito, la pena se elevará al doble».</p>	<p>La única sanción conocida fue en la campaña electoral del 2000, el CNE impuso una multa de cuatro millones de bolívares al presidente Hugo Chávez por uso indebido de los recursos públicos para la promoción de su candidatura.</p>

## ANEXO 4

### Resumen de tendencias relevantes

---

Organismos encargados del control	<p>La tendencia dominante es otorgarles a los organismos electorales la función de control y aplicación de estas normas. También se observa una marcada tendencia a involucrar a las contralorías como coadyuvantes de los órganos electorales.</p> <p>En cuanto a los partidos políticos y organismos especializados de la sociedad civil, existe una clara diferencia: varias legislaciones les asignan a las agrupaciones políticas un rol importante en el control financiero, mientras que ninguna les otorga a las ONG ese reconocimiento, no obstante la destacada función de las mayoría de ellas.</p> <p>También se observa una marcada tendencia a involucrar a las contralorías como coadyuvantes de los órganos electorales.</p>
Régimen de sanciones	<p>La preferencia es bastante homogénea en los países que tienen regulado un régimen de sanciones. Casi todos contemplan los tres tipos: pecuniarias, administrativas y penales. Es también una inclinación bastante consistente que las sanciones penales se rijan por el derecho común, tanto en el campo del derecho penal como en el procesal penal.</p>
Aplicación efectiva de las normas	<p>En Sudamérica se ha aplicado de manera muy diferente en casi todos los países. Ello con resultados también disímiles, pero que marcan la tendencia a la puesta en práctica de la legislación existente. La excepción es de Chile y Uruguay, que no tienen regulación, y Perú (a pesar de las evidencias de los «vladivideos» y de la denuncia del financiamiento Soros contra el presidente Toledo).</p> <p>En Centroamérica y el Caribe (República Dominicana y Haití) ocurre lo contrario; casi no se han aplicado las normas, por ausencia de ellas (El Salvador, Guatemala) o por falta de voluntad política (República Dominicana Honduras). La excepción la constituyen Costa Rica y Panamá, donde se han ventilado algunos casos e impuesto sanciones.</p> <p>México, por supuesto, se encuentra a la vanguardia, tanto por la actuación de sus órganos electorales y auxiliares (IFE, TEPJF, FEPADE) como porque su normativa es bastante completa. Sin embargo, es en México donde también encontramos los riesgos de evadir la aplicación de las normas por la injerencia de otra jurisdicción, la constitucional.</p>
Legislación vigente	<p>Los diferentes sistemas electorales presentan deficiencias que podríamos enumerar así:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Hay dispersión de los cuerpos normativos y/o ausencia de regulación.</li><li>2) Carencia de atribuciones y recursos para los organismos de control.</li><li>3) Falta de independencia de varios de los organismos electorales que ejercen el control, dada su naturaleza partidista.</li><li>4) La activación de los mecanismos de control se realiza básicamente por medio de la denuncia.</li><li>5) El régimen de sanciones aunque gradualizado, es de carácter correccionalista.</li><li>6) No existen estímulos que promuevan el cumplimiento de las normas.</li><li>7) Falta darles mayor responsabilidad a los organismos de control interno de los partidos políticos y regular la participación de las ONG especializadas.</li></ol>
Debate sobre el tema	<p>Existe plena conciencia sobre la necesidad de reformular los sistemas. Aquellos que tienen regulaciones más o menos desarrolladas están revisándolas, como es el caso de Argentina («Mesa de diálogo argentino») y México, después de los casos PEMEX y «Amigos de Fox». Sin embargo, también hay indiferencia y, en algunos casos bloqueo a cualquier cambio, por parte de los propios partidos políticos; así lo señala Costa Rica y también ocurre en El Salvador.</p> <p>En la mayoría de países, la población en general desconoce este tema aunque, por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil comienzan a tener un rol más protagónico tanto en la auditoría como en poner en la agenda de la opinión pública estos temas, sobre todo con el apoyo de los medios de comunicación; igual sucede en la elaboración de iniciativas orientadas promover reformas.</p>

---