

APLICACIÓN EFECTIVA DE LAS NORMAS DE FINANCIAMIENTO Y SANCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN IBEROAMÉRICA

POR

FÉLIX ULLOA

Doctorado en Derecho

I. 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 electos¹.

Una de las razones que se externan 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 de todos conocidas. También hay quejas por el uso indebido de recursos del Estado, por la falta de transparencia y publicidad en las finanzas

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. The Economist. Semana del 17-23 de Agosto 2002. # 8286. London. United Kindom.

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, que afecta sin ninguna duda, a la legitimidad del sistema político en su conjunto².

Por tanto, conocer el grado de aplicación de las normas que regulan el financiamiento de los partidos políticos, tanto público como privado, el gasto electoral, el acceso del público a esa información, las sanciones que el sistema establece para quienes incumplen esas normas (en los países donde hay regulación) y, sobre todo, la capacidad institucional y el record 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; en el entendido 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 las crea, sino también de su consonancia 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 normas 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 causes 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

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%)». Ibidem.

electoral amenazada por la introducción de fondos no regulados, el financiamiento ilegítimo a partidos políticos y/o candidatos o, peor aun, de dineros provenientes de actividades delictivas.

Muy poco se cuestionó en los siglos precedentes, la importancia de regular el dinero que definía los resultados electorales; esto era así, por el mismo nivel 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 jurídico, 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. Esta es una diferencia sustancial con las normas técnicas o las leyes naturales, que se cumplen tal como son enunciadas. Para garantizar su cumplimiento, 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, la coercibilidad de las normas que regulan el régimen de financiamiento político, se debe asegurar de manera precisa. 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.

II. ELEMENTOS PARA UNA DEFINICION

Para proponer una definición de lo que podría ser la Aplicación Efectiva del Régimen de Financiamiento Político y el Régimen de Sanciones, tendríamos que identificar algunos de sus elementos constitutivos, a saber:

i) 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 pre-establecidas en la ley. Miriam Lapp 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...*»³. O como también lo subraya Kart-Hein Nassmacher: «*las sanciones o penas correspondientes a las faltas específicas, deben estar estipuladas en la ley.*»⁴

ii) 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 aquellos 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 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.

³ Lapp Miriam. Documento presentado en la Segunda Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos. Vancouver, Canadá, UPD/OEA. Diciembre 2002.

⁴ Nassmacher Kart-Heinz. «Funding of Political Parties and Election Campaigns». Handbook Series Chapter 8 pág.139. IDEA International. Sweden 2003. ISBN 91-89098-92-7.

En el caso de otros organismos, 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 funcionarios 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 normas⁵.

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*».⁶

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 ONGs conocida como Acuerdo de Lima, integrado 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's de Educación Cívica (El Salvador) y, Asociación Ciudadana para Elecciones Libres y Transparentes (CAFFE, por sus siglas en inglés) de Jamaica.

⁵ Ver cuadro anexo sobre el tema.

⁶ Report of the Task Force on Campaign Finance Report Los Angeles, California, Citizens' Research Foundation, 1997 «*Campaign finance today is characterized by an expanding political arena, in which significantly increasing amounts of money flow in novel and constantly changing ways.*»

Desde su constitución como red de observación ciudadana en materia electoral, con todo lo que ello implica, como el monitoreo del gasto en las elecciones, este grupo de ONG's 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's 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 está conociendo, relativos siempre al financiamiento político.

iii) En cuanto a los procedimientos como tercer elemento del concepto, consideramos que es uno de los puntos débiles de nuestra materia de estudio. 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, pero al momento de hacer que se traduzcan en realidad, nos salta 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

En un momento fundacional como en el que se encuentra América Latina en esta materia, con sociedades sin tradición de respeto a la ley, se 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 ineficientes e inaplicables.

Desde esa perspectiva, podemos conceptualizar el tema afirmando que: *La aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento político, demanda de un sistema de normas jurídicas que determinen 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.

III. ESTADO DEL ARTE EN AMÉRICA LATINA

Si partimos de los tres elementos constitutivos del concepto, 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 electoral, 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, tal como nos lo muestra el cuadro que se presenta a continuación⁷, en el cual notamos también que esta función 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 los

⁷ 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.

partidos, para atender los gastos de transporte y alojamiento de sus miembros, cuando realizan congresos o asambleas partidarias.

Para tener una idea general del estado del arte en este apartado, 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 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 jueces los que ejercen esta jurisdicción especial. México también se puede contar como excepción, en tanto el organismo electoral (IFE) conoce en primera instancia y un organismo especializado del Poder Judicial de la Federación, conoce en apelación (TEPJF), también interviene por la vía penal la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

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).

TABLA N.º 1. NATURALEZA DE LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DEL CONTROL Y APLICACIÓN DE LAS NORMAS

<i>País</i>	<i>Órgano de control</i>
Argentina	24 Jueces Federales con Jurisdicción Electoral (1 por cada provincia) La Cámara Nacional Electoral (en apelación). ⁸
Bolivia	Corte Nacional Electoral (Órgano Electoral) con el auxilio de 9 Cortes Electorales (1 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.

⁸ Ministerio del Interior en ciertos casos.

FÉLIX ULLOA

<i>País</i>	<i>Órgano de control</i>
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 ⁹ .
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral (Órgano Electoral).
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones (Órgano Electoral).
México	Instituto Federal Electoral (Órgano Electoral) conoce en 1. ^a instancia. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Jueces con jurisdicción electoral) conoce en apelación ¹⁰ .
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República y Crédito y la Procuraduría Específica Electoral ¹¹ , que se organiza 6 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) ¹² .
Venezuela	Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales (oficina del Órgano Electoral).

⁹ Aunque en la práctica —y hasta la fecha— nunca ha realizado dicho control.

¹⁰ También interviene por la vía penal la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

¹¹ Organismo temporal.

¹² A pesar que algunos autores consideran que no hay regulación en la materia ni organismo que la aplique, tomamos la palabra a Carlos 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». **Carlos Alberto Urruty**, exposición en el Seminario Internacional sobre la Reforma Política en Argentina, Universidad de Buenos Aires, 18 de junio de 2002.

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, asegura 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).¹³

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 tuvieran derecho).
- c) Multas: Venezuela, Perú, Paraguay, Panamá, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Colombia¹⁴, Argentina y México.
- d) Multa agravada: México (en casos de reincidencia).

¹³ 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 juzgador y, sobre todo, los daños que la analogía causó a la democracia y a las ciencias penales durante el régimen nazi.

¹⁴ Además de la multa se pierde el financiamiento de la correspondiente elección. Ley 130 del 94, Art. 8.

Entre las sanciones administrativas encontramos:

- 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 la excepción de Paraguay que la contempla dentro de la legislación electoral (artículo 321 del C.E.)
- b) La prisión agravada para el Delito electoral según el Art. 258 Ley Orgánica del Sufragio en Venezuela; las penas de prisión no ex-carcelables en virtud del artículo 314 del Código Electoral 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 significa.

Para confirmar lo anterior, basta observar que las sanciones de carácter pecuniario o económico, son las más frecuentes y se derivan de errores, faltas e incumplimientos de los partidos en el manejo de sus 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». Esta sanción es prácticamente simbólica.

También las hay graves, que pueden llevar al partido a perder todo o un buen porcentaje del financiamiento del siguiente ejercicio. En Argentina, si los partidos o candidatos en conjunto traspasan las prohibiciones y los límites en términos 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. Y la más grave de todas las 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 Código Electoral.

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

Argentina, entre otras naciones, también contempla un tipo de pena bastante *sui generis*, como es la pérdida de los derechos para elegir y ser electo, durante periodos 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 los propietarios, directores y gerentes o representantes de personas jurídicas que incurran en tal conducta ilegal; la misma sanción es aplicable al tesorero y el presidente de un partido, si se hubieren depositado fondos en cuentas diferentes a las registradas durante la campaña.

Finalmente, existe una sanción no muy extendida y sumamente drástica. Se trata de la pérdida del cargo de elección popular al que se accedió, 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 electos 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. Quizás habría que buscar en las reformas por venir, una concepción más acorde con lo que dice De Cabo de la Vega: «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».*¹⁵

Puesto 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 se puede volver inaplicable o deficientemente aplicable una legislación, 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 deben 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.

El carácter sumario, la oralidad en los procesos, la aplicación de la sana crítica, deberían ser los parámetros para establecer las responsabilidades de los infractores.

Evitar los recursos ante instancias superiores o limitarlas a aquellos casos en los que hubo violación a las garantías del debido proceso, debería ser la regla. El respeto a los derechos de las partes procesales, en

¹⁵ DE CABO DE LA VEGA, Antonio. «El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación». Universidad Nacional Autónoma de México UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Estudios Doctrinales Num.152, México 1994.

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, podrían 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 de conocer de faltas más graves que necesariamente requieren de una solución judicial. Por ejemplo, aquellos incumplimientos que deriven en penas pecuniarias de menor cuantía, deberían de 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 plantea Miriam Lapp, Canadá ha logrado implementar una normativa que le permite reducir costos y recursos en el tratamiento de casos, mediante los **convenios de cumplimiento**¹⁶, que no es más que un acuerdo entre el Comisionado de Elections Canadá (funcionario encargado de hacer cumplir la ley) y el infractor de dicha ley. 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 base la infracción original. Estos convenios deben hacerse públicos¹⁷ y se pueden efectuar cuando se trata de infracciones menores que no tienen carácter penal.

¹⁶ *Prior to the Act (S.C. 2000, c. 9), the only enforcement tool in the Act was prosecution.* Op. cit. pág.4.

¹⁷ 17. A summary of each compliance agreement is published in the *Canada Gazette*.

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, Panamá¹⁸, y la mayoría de países de la región) donde se corre el riesgo de que los interesados en anular una sanción del organismo electoral o evadir una investigación, podrían hacer un uso indebido del Recurso de Amparo.

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.¹⁹ Lo sintomático en el caso mexicano, es el hecho 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) conoce de los asuntos electorales en primera instancia y el ente jurisdiccional (TEPJF) conoce en apelación o alzada. También otras instancias del Estado tienen com-

¹⁸ 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.

¹⁹ **Tribunal Electoral no opina en Amigos de Fox** EL SIGLO DE TORREON, 26 SEPTIEMBRE 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 efecto 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...»

petencia 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 de lo Constitucional aceptó el recurso de amparo del partido de un candidato perdedor, invadiendo la competencia de la autoridad electoral que había emitido su fallo declarando ganador al candidato de otro partido y, peor aun, erigiéndose en gran elector, falló declarando electo al del partido recurrente, conminando a la autoridad electoral a reconocerlo y entregarle la respectiva credencial.²⁰

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, que no sean los establecidos por la Constitución.

En el caso de El Salvador, existe un Tribunal Supremo Electoral, que por definición de sus funciones²¹ es la máxima autoridad en la materia electoral. En el caso de México el TEPJF es el organismo encargado de resolver los conflictos de carácter electoral.²²

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 el sistema normativo en esta materia, debe estar armónicamente jerarquizado, estableciendo sus reglas desde la Constitución hasta los reglamentos de aplicación.

Por otra parte, la legislación constitucional relativa a la protección de las garantías y derechos fundamentales, expresa su preeminencia

²⁰ La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, emitió la resolución a las diez horas del día seis de Septiembre de mil novecientos ochenta y ocho. 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.

²¹ Art.209 de la Constitución de El Salvador.

²² Art. 99 de la Constitución de México.

sobre cualquier otro tipo de disposiciones de carácter secundario. Ello no implica que utilizando el recurso de amparo, por ejemplo, en forma indebida, se burle la competencia de otras autoridades, como la electoral²³.

Finalmente, podemos observar un nuevo riesgo: Luis Alberto Cordero nos advierte como se utilizó la jurisdicción constitucional para evadir sanciones, en Costa Rica *«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»*.²⁴

IV. TENDENCIAS RELEVANTES

Organismos encargados del control

La tendencia dominante es otorgarle a los Organismos Electorales la función 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's ese reconocimiento, no obstante la destacada función de las mayoría de ellas.

Régimen de sanciones

La tendencia 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 tendencia bastante consistente que las sanciones penales se rigen por el derecho común, tanto el campo del Derecho Penal como en el Procesal Penal.

²³ 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 2003.

²⁴ Informe final sobre Costa Rica, pág. 19. UPD/OEA/IDEA.

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» para 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 por que 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.²⁵

Legislación vigente

Los diferentes sistemas electorales presentan deficiencias que podríamos enumerar 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.

²⁵ Ver supra.

- 7) Falta darles mayor responsabilidad a los organismos de control interno de los partidos políticos y regular la participación de las ONG's especializadas.

Debate sobre el tema

Existe plena conciencia sobre la necesidad de reformular los sistemas.

Aquellos sistemas 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. Como lo señala Costa Rica y también ocurre 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, sobretudo con el apoyo de los medios de comunicación, estos temas; igual que en la elaboración de iniciativas orientadas a promover reformas.

V. MARCOS NORMATIVOS, UNA VISION PROSPECTIVA

Tratando de contribuir a la organización y armonía del universo jurídico que 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, surge el siguiente imaginario jerárquico:

La dimensión constitucional, las leyes secundarias y los reglamentos

En ese escenario ideal, corresponde establecer como un primer nivel la Constitución, donde se consignent 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 y, si habrá otras instituciones del Estado que también participen en su aplicación y cumplimiento, los actores políticos y sociales sujetos de la normativa. Alguna otra situación relevante que amerite dejarse estipulada en la dimensión constitucional.

APLICACIÓN EFECTIVA DE LAS NORMAS DE FINANCIAMIENTO Y SANCIONES...

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

Los reglamentos de aplicación constituirían un tercer nivel normativo, en donde 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, debiendo observar 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.

VI. 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.²⁶
2. La conciencia dada 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.
4. La preocupación de la mayoría de organismos electorales por cumplir con su misión, cada vez más despartidizada, más profesional y más efectiva.
5. La aplicación de normas y la imposición de sanciones, cuando ha correspondido, en la mayoría de los países.

²⁶ 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 post duvalierista, sin embargo existe la figura constitucional del CEP artículo 281. En el caso de Uruguay, la constitución prevé la existencia de un órgano encargado de aplicar la justicia electoral, denominado Corte Electoral artículo 322, Sección XVIII, Capítulo Único.

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 de la sociedad civil, nacionales e internacionales, especializadas en estos temas.

Dentro de las debilidades podemos enumerar:

1. La resistencia de ciertos sectores con capacidad de decisión, de regular la materia y/o de 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 aun 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 aun predomina en muchos de nuestros países.
7. La ausencia de coordinación interinstitucional dentro de los países y entre los Estados.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La relación con los otros temas de esta investigación, la percibo bastante próxima con el de la transparencia (*disclosure*) en el sentido de que varios de los casos en los que se han aplicado las normas y que ha dado por resultado generalmente la imposición de sanciones, éstas se registran mayoritariamente en 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 investigativo, es un factor fundamental que contribuye a esa función.

En cuanto al tema de género, podemos afirmar que por el principio de igualdad de todas las personas ante la ley, no podría —ni debería— haber sesgos que discriminaran o privilegiaran 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 aun en judicializar la política o caer en el error de criminalizarla. Estoy convencido 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 democrática, 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.

Pero tenemos que partir del estado del arte de nuestro mundo real, consciente 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, quisiera exponer un esquema general que puede ser adaptado por los países 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 tres o cuatro temas que serían parte del objeto general y de su campo de aplicación. Podemos mencionar a vía 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 efecto de que la labor de éstos sea coordinada y efectiva y no de obstaculización. Dentro de las características que dicho órgano debería 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; que evite el clientelismo partidista y asegure un buen desempeño profesional que genere confianza; y,
- 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

Es de suma importancia establecer una jurisdicción privativa para esta materia, que garantice a todos los actores la certidumbre legal de los actos y resoluciones adoptadas por la autoridad electoral. Esto limita la búsqueda de jurisdicciones alternas como medio de evasión de las responsabilidades.

- Sujetos de la ley. Derechos y obligaciones

También los sujetos de esta normativa, sean partidos políticos, alianzas de partidos, 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 y 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 con-

ductas 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 que las diferentes instituciones del Estado, sobretodo las encargadas de recepcionar los impuestos, al igual que las entidades privadas relacionadas con esta materia, particularmente las del sistema financiero, cooperarán con el órgano electoral encargado del control, proporcionando oportunamente la información que se les solicite.

En el nivel internacional la coordinación de las agencias, mediante un intercambio de información y bases de datos legal y transparente, que no vulnere la soberanía de los Estados ni violente los derechos de los ciudadanos²⁷ (*habeas data*). En pocas palabras, se necesita consolidar el concepto de extraterritorialidad de estas normas.

- 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 caso el derecho común impone como formalidades para accionar el sistema. El segundo sería sobre la capacidad de iniciar de oficio los instructivos relativos a la comisión de una falta o ilícito en esta materia, por parte del órgano de control, sin esperar la queja o denuncia de la parte interesada.

²⁷ 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 lo vendieron al Gobierno de ese país.

- Partes procesales

A efecto de identificar derechos y deberes de los sujetos de la normativa, de otros sujetos con interés en los casos que se investigan, de los expertos auxiliares del órgano de control, etc., es importante estipular el status 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 se pueden denominar procesos aquellos que se ventilan ante la jurisdicción electoral, con formalidades judiciales. En cambio se conocerían 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 periodos 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 pre-establecidas 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 en 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, los de los partidos políticos y ONG's especializadas, la coordinación con otras instancias internacionales, etc.

 APLICACIÓN EFECTIVA DE LAS NORMAS DE FINANCIAMIENTO Y SANCIONES...

ANEXOS

CUADRO 1. CONTROL PARTIDARIO

<i>País</i>	<i>Tipo de control</i>
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 fondos y de la fecha de la operación y del nombre y domicilio de las personas intervinientes. La documentación respaldatoria deberá conservarse durante diez ejercicios.
Bolivia	Sí. Existe obligación de ley de establecer en los partidos órganos y procedimientos de fiscalización interna del patrimonio del partido. Artículo 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 artículo 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, hubiese recibido al menos cien millones de colones (aproximadamente US\$250,000) 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 Tribunales Electorales Partidarios. A tal efecto, deberán éstos presentar un balance de los mismos dentro de los treinta días posteriores a los comicios respectivos. Sin embargo, el Tribunal de Justicia Electoral 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.

FÉLIX ULLOA

<i>País</i>	<i>Tipo de control</i>
Perú	La Ley de Partidos Políticos dispone que todos los partidos 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	NO
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.

CUADRO 2. RÉGIMEN DE SANCIONES

<i>País</i>	<i>Pecuniaria</i>	<i>Administrativa</i>	<i>Penal</i>	<i>Caso de aplicación</i>
Argentina	Sí. Dejar de recibir fondos como sanción pecuniaria y sufrir multas en dinero. Si los partidos o candidatos en conjunto traspasan las prohibiciones y los límites en términos 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 o dos Elecciones.	No	Sí. La inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos y de cargos públicos y partidario, por un periodo de seis meses a diez años.	Se trata de un ejemplo excepcional: el Fallo No. 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.

 APLICACIÓN EFECTIVA DE LAS NORMAS DE FINANCIAMIENTO Y SANCIONES...

<i>País</i>	<i>Pecuniaria</i>	<i>Administrativa</i>	<i>Penal</i>	<i>Caso de aplicación</i>
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 a la CNE debido a gastos injustificados y facturas con respaldo injustificado en las elecciones nacionales de 1997. También se hizo un cargo de devolución de fondos \$US 300 mil a Acción Democrática Nacionalista por concepto de gastos no respaldados de financiamiento estatal en un año no electoral (2001).
Brasil	Se aplicará multa por valor de 50.000 a 100.000 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, existen sanciones de 6 a 12 meses de detención para los delitos referentes a la prohibición de la propaganda electoral el día de las elecciones y del uso de símbolos, frases o	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.

FÉLIX ULLOA

<i>País</i>	<i>Pecuniaria</i>	<i>Administrativa</i>	<i>Penal</i>	<i>Caso de aplicación</i>
			imágenes vinculadas al gobierno (Ley 9504, Art. 39 e 40)	
Colombia	Multas que van de 2 millones a 20 millones de pesos (\$710 a \$7100).	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 haber 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, 3436 investigaciones y 5 sanciones. En el 2003, 1449 investigaciones y 116 sanciones. Partidos: En el 2001 se abrieron 16 investigaciones y se produjeron 14 sanciones.
Chile	N/A	N/A	N/A	N/A
Costa Rica	La no presentación en 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. (Artículo 176, Código Electoral).	N/R	Los tesoreros de los partidos pueden ser sancionados con pena de prisión de dos a doce meses, si no cumplen la advertencia del TSE de presentar sus reportes. Cabe destacar, sin embargo, que esta obligación ha quedado sin sanción, pues esta última fue declarada inconstitucional mediante voto de la Sala Constitucional N.º 1750-97 del 21 de marzo de 1997.	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. En el transcurso de la campaña del 2002, se reveló que el PLN recibió donaciones privadas en trasgresión a la normativa vigente. Las irregularidades conduje-

APLICACIÓN EFECTIVA DE LAS NORMAS DE FINANCIAMIENTO Y SANCIONES...

<i>País</i>	<i>Pecuniaria</i>	<i>Administrativa</i>	<i>Penal</i>	<i>Caso de aplicación</i>
				ron 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 \$ 3000 US. Para candidatos, por aportaciones ilícitas paga una multa equivalente a la aportación. Para el donante por aportaciones ilícitas la pena es el pago del triple de la aportación.	El candidato que recibe aportaciones ilícitas pierde la dignidad para la cual fue elegido. Si se trata de donante, este 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 Institucional 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 están previstas. Los partidos deben pagar el doble del monto de la donación contribución ilícitamente aceptada. (Artículo 242 LEOP)	Sí están previstas. 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. Existen para los partidos políticos y coaliciones. También se establece que a quien viole las restricciones	El IFE conocerá de las infracciones que cometan los partidos políticos y las agrupaciones políticas, indepen-	El Código Penal Federal establece en su Título Vigésimo Cuarto delictos nominados 'Delitos electorales y en materia del	En relación con el proceso electoral federal 1999-2000, el IFE determinó aplicar una multa de 1 mil millones de

FÉLIX ULLOA

<i>País</i>	<i>Pecuniaria</i>	<i>Administrativa</i>	<i>Penal</i>	<i>Caso de aplicación</i>
	para las aportaciones de financiamiento que no provengan del erario público, 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.	dientemente 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 político o agrupación política; y 5) con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.	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 de 1 a 9 años de prisión para donantes cuando éstos sean funcionarios públicos.	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 una

 APLICACIÓN EFECTIVA DE LAS NORMAS DE FINANCIAMIENTO Y SANCIONES...

<i>País</i>	<i>Pecuniaria</i>	<i>Administrativa</i>	<i>Penal</i>	<i>Caso de aplicación</i>
				multa 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).
Nicaragua	Los partidos políticos o alianzas de partidos que reciban 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 de uno a tres años. Si la comprobación de los delitos se diera cuando ya los candidatos estuvieran electos, no podrán ejercer el cargo para el que fueron electos.	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 (N o v i e m b r e 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	Suspensión de los desembolsos de los Partidos Políticos al no registrar sus donaciones y no presentar a tiempo los informes trimestrales del subsidio (Artículo 365 del C.E.)	En caso de apropiación indebida o peculado, a cargo de la Justicia Penal Ordinaria.	Se han suspendido desembolsos a varios partidos hasta que presentaron los informes correspondientes al subsidio.

FÉLIX ULLOA

<i>País</i>	<i>Pecuniaria</i>	<i>Administrativa</i>	<i>Penal</i>	<i>Caso de aplicación</i>
	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. (Artículo 365 del C.E.)			
Paraguay	La sanción para los partidos políticos, es la cesación de todo aporte, subsidio o subvención por parte del Estado. En caso de infracción a las demás prohibiciones del artículo 68 C.E., las penas se reducen al pago de multas tanto por parte del donante como del partido o movimiento donatario.	Sí, están contempladas en el artículo 68 del C.E., aunque la más grave es la del artículo 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 código electoral en el artículo 324 incs. «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 no puedan justificar el origen de sus aportes serán penados de conformidad al artículo 321, que son de uno a dos años de penitenciaría, más una multa equivalente a trescientos jornales mínimos (\$ 1800 US).	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 Nandutí, 9.70 y Primero de Marzo, Humberto Rubín, Alejandro Domínguez Wilson-Smith y Alcides Riveros, respectivamente, que los mismos infringieron el artículo 306 del Código.
Perú	Se sanciona con la pérdida del derecho al financiamiento público cuando el partido	N/A	N/A	No se han aplicado sanciones nunca.

 APLICACIÓN EFECTIVA DE LAS NORMAS DE FINANCIAMIENTO Y SANCIONES...

<i>País</i>	<i>Pecuniaria</i>	<i>Administrativa</i>	<i>Penal</i>	<i>Caso de aplicación</i>
	político no cumpla con presentar la contabilidad detallada de los ingresos y gastos en el plazo correspondiente. 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. 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.			
República Dominicana	N/A	N/A	N/A	N/A
Uruguay	N/A	N/A	N/A	N/A
Venezuela	Artículo 261 de la Ley Orgánica del sufragio y participación política: «Los responsables de los partidos políticos o	N/R	Delito electoral Art. 258 Ley Orgánica del sufragio y participación política: «Serán penados con prisión de	La única sanción conocida fue en la campaña electoral del 2000, el CNE impuso una multa de Bs. 4.000.000 al Pre-

FÉLIX ULLOA

<i>País</i>	<i>Pecuniaria</i>	<i>Administrativa</i>	<i>Penal</i>	<i>Caso de aplicación</i>
	grupo de electores, candidatos a cargos de representación popular, electores y ciudadanos en general que incumplan las regulaciones sobre campaña, publicidad y propaganda electoral, establecido en esta ley y en el Reglamento General Nacional, serán sancionados con multa equivalente de doscientas (200) a quinientas (500) unidades tributarias».		<p>dos (2) a tres (3) años:</p> <p>Numeral 3: (...) El responsable de los partidos políticos o grupos de electores, así como el candidato que reciba contribuciones o financiamiento de forma anónima»...</p> <p>Mismo artículo en el numeral dice: 5: (...) 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 aprueba que el candidato o su delegatario han recibido dinero o bienes provenientes de delito, la pena se elevará al doble».</p>	<p>sidente Hugo Chávez por uso indebido de los recursos públicos para promoción de su candidatura.</p>

 APLICACIÓN EFECTIVA DE LAS NORMAS DE FINANCIAMIENTO Y SANCIONES...

CUADRO 3. RESUMEN DE TENDENCIAS RELEVANTES

<i>Organismos encargados del Control</i>	<i>Régimen de Sanciones</i>	<i>Aplicación Efectiva de las normas</i>	<i>Legislación vigente</i>	<i>Debate sobre el tema</i>
<p>La tendencia dominante es otorgarle a los Organismos Electorales la función de control y aplicación de estas normas. También se observa una marcada tendencia a involucrar a las entidades contralores, 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 los partidos un rol importante en el control financiero. Mientras que ninguna les otorga a las ONG's ese reconocimiento no obstante la destacada función de las mayoría de ellas.</p>	<p>La tendencia es bastante homogénea en los países que tienen regulado un régimen de sanciones. Casi todos contemplan los 3 tipos: pecuniarias, administrativas y penales. Es también una tendencia bastante consistente que las sanciones penales se rigen por el derecho común, tanto el campo del Derecho Penal como en el Procesal Penal.</p>	<p>En Sudamérica se han aplicado de manera muy diferente en casi todos los países. 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 la denuncia del financiamiento Soros para Toledo.</p> <p>En Centroamérica y el Caribe (Rep. 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 (Rep. Dominicana Honduras) La excepción la constituyen Costa Rica y Panamá, donde se han ventilado algunos casos e impuesto sanciones.</p>	<p>Los diferentes sistemas electorales presentan deficiencias que podríamos numerar así:</p> <p>1) Hay dispersión de los cuerpos normativos y/o ausencia de regulación.</p> <p>2) Carencia de atribuciones y recursos para los organismos de control.</p> <p>3) Falta de independencia de varios de los organismos electorales que ejercen el control, dada su naturaleza partidista.</p> <p>4) La activación de los mecanismos de control se realiza básicamente por medio de la denuncia.</p> <p>5) El régimen de sanciones aunque gradualizado, es de carácter correccionalista.</p> <p>6) No existen estímulos que promuevan el cumplimiento de las normas.</p> <p>7) Falta darles mayor responsabilidad a los organismo de control interno</p>	<p>Existe plena conciencia sobre la necesidad de reformular los sistemas. Aquellos sistemas que tienen regulaciones mas o menos desarrolladas, están revisándolas como es el caso de Argentina (Mesa de Dialogo 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. Como 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 agen-</p>

FÉLIX ULLOA

<i>Organismos encargados del Control</i>	<i>Régimen de Sanciones</i>	<i>Aplicación Efectiva de las normas</i>	<i>Legislación vigente</i>	<i>Debate sobre el tema</i>
			de los partidos políticos y regular la participación de las ONG's especializadas.	da de la opinión pública, sobre todo con el apoyo de los medios de comunicación, estos temas; igual que en la elaboración de iniciativas orientadas promover reformas.
También se observa una marcada tendencia a involucrar a las entidades contralores, como coadyuvantes de los órganos electorales.		México por supuesto se encuentra a la vanguardia, tanto por la actuación de sus órganos electorales y auxiliares (IFE, TEPJF, FEPADE) como por que 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.		

BIBLIOGRAFÍA

GRUENBERG, Christian. *Argentina, Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.

MAYORGA, René. *Bolivia. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.

- SPECK, Bruno. *Brasil. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.
- FUENTES, Claudio. *Chile. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.
- DE LA CALLE, Humberto. *Colombia. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.
- CORDERO, Luis Alberto. *Costa Rica. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.
- ROWLAND, Michel. *Ecuador. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.
- ULLOA, Félix. *El Salvador. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.
- MARROQUÍN, Manfredo. *Guatemala. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.
- CASCO, Guillermo. *Honduras. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.
- NÚÑEZ, Arturo. *México. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.
- ZELAYA, Rosa Marina. *Nicaragua. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.
- VALDÉS, Eduardo. *Panamá. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.
- MARCHEWKA, Patricia. *Paraguay. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.
- MEDINA, Percy. *Perú. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.
- DUARTE, Isis. *República Dominicana. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.

RIAL, Juan. *Uruguay. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.

DE FREITAS, Mercedes. *Venezuela. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, junio 2003.

NJAIM, Humberto. *Venezuela. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre Financiación de la Política en América Latina*, setiembre, 2003.

Abreviaturas:

ALN= Asamblea Legislativa Nacional

Bs= Bolívares

CE= Código Electoral

CGR= Contraloría General de la Republica

CNE= Corte Nacional Electoral (Bolivia)

CNE= Consejo Nacional Electoral (Venezuela)

COFIPE= Código Federal de Instituciones Políticas y 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

NO= No

N/R= No Responde

OEA= Organización de Estados Americanos

PEMEX= Petróleos Mexicanos

PLN= Partido Liberación Nacional

PUSC= Partido Unidad Social Cristiano

TEPJF= Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

UFIR= Unidad Fiscal de Referencia