

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**



**EL FINANCIAMIENTO Y LA TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS EN EL SALVADOR**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO (A)  
EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**PRESENTADO POR:**

**MARIELOS STEFFANY GAMERO FERMAN.**

**LORENA ELENA GARCÍA MORALES.**

**DOCENTE ASESOR**

**LIC. WILLIAM ERNESTO SANTAMARÍA ALVARENGA.**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JUNIO DE 2020.**

**TRIBUNAL CALIFICADOR**

**LIC. ROSALIO ANTONIO MONTERROSA MÉNENDEZ.  
(PRESIDENTE)**

**MSC. JUAN JOSÉ CASTRO GALDÁMEZ.  
(SECRETARIO)**

**LIC. WILLIAM ERNESTO SANTAMARÍA ALVARENGA.  
(VOCAL)**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**Msc. Roger Armando Arias.**

**RECTOR**

**Phd. Raul Ernesto Azcúnaga López.**

**VICERRECTOR ACADEMICO**

**Ing. Juan Rosa Quintanilla.**

**VICERRECTOR ADMINISTRATIVO INTERINO**

**Ing. Francisco Alarcón.**

**SECRETARIO GENERAL**

**Licdo. Luis Antonio Mejía Lipe.**

**FISCAL GENERAL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

**Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata.**

**DECANA**

**Dr. Edgardo Herrera Medrano Pacheco.**

**VICEDECANO**

**Licda. Digna Reina Contreras de Cornejo.**

**SECRETARIA**

**Msc. Hugo Dagoberto Pineda Argueta.**

**DIRECTOR DE ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**Licda. Diana Del Carmen Merino de Sorto.**

**DIRECTORA DE PROCESO DE GRADUACIÓN**

**Msc. María Magdalena Morales.**

**COORDINADORA DE PROCESO DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA DE  
CIENCIAS JURIDICAS**

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a Dios por guiarme en este arduo camino, porque su palabra y la fe en el fueron mi esperanza para culminar este proceso, porque me dio sabiduría y me consoló en los momentos difíciles. A mi madre por ser mi amiga, mi padre, mi consejera, mi ejemplo de lucha, porque no he conocido mujer más trabajadora que ella, gracias a ella soy la mujer que soy, por su apoyo en todo momento porque me permitió equivocarme y me enseñó a levantarme, seguir, no me juzgo y siempre me apoyo.

A mi compañero de aventuras, padre de mi hija y amor de mi vida porque desde el inicio de mi carrera estuvo motivándome, apoyándome, desvelándose a mi lado cuando fue necesario, porque este es nuestro triunfo, sin él no hubiese sido posible, por enseñarme a seguir adelante, aunque las cosas se pongan difíciles, a tomarnos de la mano de Dios y dar lo mejor por nuestra familia, porque es el mejor padre y un hombre excepcional. A mi hija, mi motor, mi motivación a querer ser mejor cada día a ese pequeño ser que Dios me regalo porque sin ella nada de esto valdría la pena, soporto la ausencia de su mamá en muchos momentos, pero fueron esos los que día a día me motivaron a lograr este triunfo, la amo, es mi adoración y espero un día ser su orgullo.

A mis hermanas y sobrinos porque siempre cuidaron de mí, me apoyaron en todo momento, por aconsejarme y ser parte de mí motivación para salir adelante. A mis suegros y cuñados por ayudarme en cada momento que los he necesitado por ser parte de mi familia. A mi compañera de tesis por su apoyo en todo momento y a mi asesor Licenciado William Santamaría por su paciencia y dedicación

**MARIELOS STEFFANY GAMERO FERMAN.**

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios todo poderoso, quien ha sido mi guía, fortaleza; por darme las herramientas espirituales durante todo el trayecto de mi vida y carrera, ya que en todo momento ha sido mi pilar fundamental. A mis padres Tomás y María, quienes me siento orgullosa y bendecida por tenerlos a mi lado, su apoyo incondicional marco un antes y después de mi trayecto como profesional; me encaminaron de la mano de Dios, brindándome las herramientas necesarias para que me sintiera segura de mis habilidades como estudiante y ahora como perito jurídico. Les agradezco por sus sacrificios hacia mí y mis hermanas; primero Dios serán compensados.

A mis hermanas Fátima e Isela, que estuvieron a mi lado en buenas y las peores, motivándome a continuar, incluso cuando ya no quería seguir; sin duda alguna un apoyo para que lograra culminar como Licenciada en Ciencias Jurídicas. A mi novio por apoyarme durante mi carrera, porque a pesar de las dificultades estuvo pendiente de mí para que no deserta de mi objetivo. Fue un pilar fundamental porque me brindó su apoyo incondicional de muchas maneras, brindándome seguridad, apoyo moral y en lo que pudiera darme.

A mi abuelo y tío Rolando que en todo momento estuvieron pendientes de mí, en brindarme en lo que pudieran ayudarme.

A mis amigos y amigas que estuvieron pendientes durante la carrera y el proceso de graduación, apoyándome, brindándome apoyo moral. A mi compañera y amiga de tesis, quien ha sido un gran apoyo y motivación durante toda la investigación, porque sin su colaboración y dedicación no podríamos haber culminado este proceso, me demostró que trabajar en equipo siempre será la mejor opción; no cabe duda mi mano derecha.

**LORENA MARÍA ELENA GARCÍA MORALES.**

## INDICE

### RESUMEN

### ABREVIATURAS Y SIGLAS

### INTRODUCCIÓN .....i

### CAPÍTULO I.....1

#### CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA POLÍTICO .....1

##### 1. El sistema político .....1

##### 1.1. Definición .....1

##### 1.2. Características del sistema político .....3

##### 1.3. Clases de sistemas políticos .....3

##### 1.3.1. El Sistema liberal ..... 4

##### 1.3.1.1. Características del sistema liberal..... 4

##### 1.3.2. El sistema socialista ..... 5

##### 1.3.2.1. Características ..... 6

##### 1.3.3. El sistema capitalista ..... 6

##### 1.3.3.1. Características del sistema capitalista ..... 7

##### 1.3.4. Sistema autoritario..... 7

##### 1.3.4.1. Características ..... 7

##### 1.3.5. El sistema democrático ..... 8

##### 1.3.5.1. Las características ..... 9

##### 1.4. Regímenes políticos .....9

##### 1.4.1. Clasificación de los regímenes democráticos..... 9

##### 1.4.2. Regímenes parlamentarios..... 10

##### 1.4.3. Regímenes presidenciales ..... 11

1.4.4. Regímenes semiparlamentarios .....	11
1.4.5. Regímenes semipresidencial.....	11
1.4.6. Regímenes no democráticos .....	12
1.4.6.1. Régimen totalitario .....	12
1.4.6.2. Régimen autoritario .....	12
1.4.6.3. Régimen Dictatorial .....	13
1.5. Diferencia entre sistema y régimen político .....	13
1.6. Estado Constitucional de Derecho.....	14
1.7. El pluralismo político y el sufragio universal .....	16
1.8. Definición de derechos políticos .....	16
1.9. Sufragio .....	18
1.9.1. Tipos de sufragio .....	18
1.9.1.1. Sufragio activo .....	19
1.9.1.2. Sufragio pasivo .....	20
1.9.2. Clasificación del sufragio.....	20
1.9.3. Características del sufragio .....	21
1.9.4. Otras formas de participación.....	22
1.10. Sistema de financiamiento político .....	25
1.10.1. Definición de financiamiento.....	27
1.10.2. Tipos de financiamiento.....	28
1.10.2.1. Financiamiento publico.....	28
1.10.2.2. Financiamiento privado .....	29
1.10.2.3. Financiamiento mixto .....	33

1.11. Definición de transparencia .....	34
<b>CAPITULO II</b>	
<b>EVOLUCIÓN HISTORICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN</b>	
<b>AMÉRICA LATINA Y EN ELSALVADOR.....</b>	<b>35</b>
2. Historia .....	35
2.1. El caudillismo.....	35
2.2. Principales hechos sociales que influyeron en el desarrollo político, en el siglo XX del Salvador .....	38
2.3. La constitución de la República de 1939 y la ley reglamentaria de elecciones .....	42
2.4. Ley de partidos políticos permanentes de 1949 .....	44
2.5. Constitución de la república de 1950 y la ley electoral de 1952.....	45
2.6. La ley electoral de 1961 y ley transitoria de partidos políticos de 1962 .....	47
2.7. La Constitución de la República de 1983 y el Código Electoral de 1992 .....	49
2.8. Sucesos históricos que propiciaron la creación de la ley de partidos políticos de 2013.....	52
2.9. Sucesos históricos-coyunturales, que precedieron a la sentencia de Inconstitucionalidad 43-2013.....	53
<b>CAPITULO III</b>	
<b>EL FINANCIAMIENTO POLITICO EN AMÉRICA LATINA Y EL</b>	
<b>SALVADOR .....</b>	<b>58</b>
3. El financiamiento político .....	58
3.1. Antecedentes históricos.....	58
3.2. Financiamiento político y proceso de constitucionalización.....	62
3.3. Principios que rigen el financiamiento .....	64

3.4. Financiamiento de los partidos políticos definición .....	66
3.5. Tipos de financiamiento .....	66
3.5.1. Financiación privada.....	66
3.5.2. Financiamiento publico .....	69
3.6. Modalidades del financiamiento.....	70
3.6.1. Financiamiento político en El Salvador.....	71
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>ANALISIS DE LA SENTENCIA DE INCOSTITUCIONALIDAD 43-2013 .....</b>	<b>79</b>
4. Análisis .....	79
4.1. Fundamentos de la demanda de Inconstitucionalidad del año 2013 como referente al derecho de acceso a la información y a los principios de transparencia de los partidos políticos.....	79
4.1.1. Incumplimiento de la sentencia en el proceso 43 – 2013 ante las primeras reformas realizadas a la ley de partidos políticos.....	81
4.1.2. Suspensión del financiamiento político como consecuencia del incumplimiento de la Sentencia en el proceso 43- 2013 .....	84
4.1.3. Incumplimiento de la sentencia a dos años de dictada en el proceso de inconstitucionalidad 43-2013 .....	90
<b>CAPITULO V</b>	
<b>REGULACIÓN JURÍDICA A NIVEL INTERNACIONAL EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ALGUNOS PAISES DE AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>95</b>
5. Derecho comparado .....	95
5.1. Fortalezas y debilidades según los especialistas del financiamiento de los partidos políticos en algunos países de América Latina.....	99

5.1.1. El Salvador .....	99
5.1.1.1. Fortalezas .....	100
5.1.1.2. Debilidades .....	101
5.1.1.3. Vacíos .....	103
5.1.1.4. Recomendaciones .....	103
5.1.1.5. Con relación al financiamiento público .....	103
5.1.1.6. Con relación al financiamiento privado .....	104
5.1.1.7. Con relación a las campañas electorales .....	104
5.2. Bolivia .....	105
5.2.1. Fortalezas .....	105
5.2.2. Debilidades .....	106
5.3. Chile .....	108
5.3.1. Fortalezas .....	110
5.3.2. Debilidades .....	110
5.4. Costa Rica .....	111
5.4.1. Fortalezas .....	111
5.4.2. Debilidades .....	112
5.5. Guatemala .....	113
5.5.1. Fortalezas .....	113
5.5.2. Debilidades .....	113
5.6. México .....	115
5.6.1. Fortalezas .....	117
5.6.2. Debilidades de las regulaciones .....	118

5.7. Panamá .....	119
5.7.1. Fortalezas.....	119
5.7.2. Debilidades.....	120
5.8. Venezuela.....	121
5.8.1. Fortalezas.....	121
5.8.2. Debilidades.....	122
5.9. Informe de Informe de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea 2018 .....	123
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>125</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>128</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>130</b>

## RESUMEN

A partir del proceso de inconstitucionalidad 43-2013 quedó evidenciado el problema que tiene el Salvador en materia de fiscalización y transparencia del financiamiento de los partidos políticos, a seis años de iniciado este proceso no se han logrado cambios eficientes en el sistema.

Estudiar desde conceptualización básica en sistemas políticos, comprender la evolución del sistema hasta analizar el proceso de inconstitucionalidad y los cambios que ha tenido la ley especial a la fecha es parte del trabajo de investigación que se realizó, así como una pequeña investigación a nivel internacional entorno al mismo. El propósito principal es dejar evidenciada la falta de regulación y lo débil del sistema de fiscalización de los partidos políticos en El Salvador, así como demostrar el poco interés de las autoridades de reformar la normativa vigente y es que a seis años de iniciado el proceso y ya con un proceso electoral presidencial no se ha hecho nada entorno al fortalecimiento de transparentar y rendir cuentas de las millonarias campañas políticas que discrepan con el discurso de crisis económica en el país.

La crisis política que atraviesa el sistema de partidos no es sino respuesta de un cumulo de problemas que le rodean parte de ellos es la evidente participación que ha tenido el dinero de grupos de poder y la incidencia que han tenido en la toma de decisión de la administración pública, es por ello que el interés de realizar esta investigación aumenta cuando se detecta que no hay un proceso de auditoría que realice un control como tal, no hay un sistema de sanciones eficiente, no hay una publicidad que invite a la población a participar y hacer valer su derecho de acceso a la información, lejos de ello existe un desinterés evidente de legislar este tema.

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

### ABREVIATURAS

<b>Art.</b>	Artículo.
<b>Arts.</b>	Artículos.
<b>Cap.</b>	Capítulo.
<b>Cn.</b>	Constitución.
<b>Dr.</b>	Doctor.
<b>Ed.</b>	Edición.
<b>Edit.</b>	Editorial.
<b>Ej.</b>	Ejemplo.
<b>Etc.</b>	Etcétera.
<b>Inc.</b>	Inciso.
<b>Rec.</b>	Recurso.
<b>Ref.</b>	Referencia.

## **SIGLAS**

<b>AD</b>	Aliados por la Democracia.
<b>ARENA</b>	Alianza Republicana Nacionalista.
<b>BCR</b>	Banco Central de Reserva.
<b>CCE</b>	Consejo Central de Elecciones.
<b>CC</b>	Corte de Cuentas.
<b>CD</b>	Cambio Democrático.
<b>CNE</b>	Concejo de Naciones Electorales.
<b>DS</b>	Democracia Salvadoreña.
<b>ERP</b>	Ejército Revolucionario del Pueblo.
<b>FMLN</b>	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
<b>FPL</b>	Fuerzas Populares de Liberación "Farabundo Martí".
<b>FPS</b>	Fraternidad Patriota Salvadoreña.
<b>GAN</b>	Gran Alianza por la Unidad Nacional.
<b>IAIP</b>	Instituto de Acceso a la Información Pública.
<b>ISD</b>	Iniciativa Social para la Democracia.
<b>LAIP</b>	Ley del Instituto de Acceso de Información Pública.
<b>MH</b>	Ministerio de Hacienda.

<b>MOEUE</b>	Misión de Observación Electoral de la Unión Europea.
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental.
<b>PAC</b>	Partido Acción Constitucional.
<b>PAN</b>	Partido de Acción Nacional.
<b>PAR</b>	Partido de Acción Renovadora.
<b>PCN</b>	Partido de Concertación Nacional.
<b>PCN</b>	Partido de Conciliación Nacional.
<b>PCS</b>	Partido Pro Patria, Partido Comunista Salvadoreño.
<b>PCS</b>	Partido Comunista Salvadoreño.
<b>PDC</b>	Partido Demócrata Cristiano PDC Partido Demócrata Cristiano.
<b>PDC</b>	Partido Demócrata Cristiano.
<b>PID</b>	Partido Institucional Demócrata.
<b>PPS</b>	Partido del Pueblo Salvadoreño.
<b>PRI</b>	Partido Republicano Independiente.
<b>PRTC</b>	Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos.
<b>PRUD</b>	Partido Revolucionario de Unificación Democrática.
<b>PSD</b>	Partido Social Demócrata.

<b>PSP</b>	Partido Salvadoreño Progresista.
<b>PUD</b>	Partido Independiente, Partido Unión Democrática.
<b>PUNT</b>	Partido Unión Nacional de Trabajadores.
<b>PUSD</b>	Frente Social Republicano Partido de Unificación Social Democrática.
<b>RN</b>	Resistencia Nacional.
<b>SPTA</b>	Secretaria de participación transparencia y anticorrupción.
<b>TSE</b>	Tribunal Supremo Electoral.

## INTRODUCCIÓN

La Presente Investigación constituye un análisis de “El Financiamiento y La transparencia de los partidos políticos en El Salvador”, un tema que con el paso de los años ha tenido mucha incidencia, en los Estados democráticos y representativos no solo por regular el dinero en la política, sino por la responsabilidad de garantizar el derecho de acceso a la información pública que tienen los ciudadanos y la necesidad de implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuenta que se deben propiciar para garantizar igualdad de condiciones para los partidos políticos y los candidatos políticos. La crisis de credibilidad que atraviesa el sistema electoral y los partidos políticos es solo una respuesta a los escándalos de corrupción en los cuales se ven involucrados los partidos políticos, candidatos y funcionarios públicos, como resultado de implementación de mecanismos de verificación, control y rendición de cuentas.

La duda razonable sobre la incidencia que tienen los financistas privados de los partidos políticos en las políticas públicas es válida desde el momento que el Órgano Legislativo compuesto por partidos políticos se reusa a legislar de manera eficaz y eficiente respecto de este tema. En la historia de la política de acuerdo a la investigación quedara evidenciado que la democracia sin dinero no opera adecuadamente y tampoco es funcional.

La investigación de esta problemática social se enfatiza por el interés de demostrar que la falta de regulación de principios de transparencia y rendición de cuenta del financiamiento de los partidos políticos vulnera los principios de la democracia representativa y primordialmente el derecho de acceso a la información pública, cuando el artículo 1 de la Constitución de la República establece que la persona humana es el origen y fin del Estado.

El interés de investigación de este tema surge a raíz de que, a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Partidos Políticos, la falta de regulación en materia de transparencia y fiscalización motivo a miembros de sociedad civil que habían advertido esta situación a demandar a la Asamblea Legislativa ante la Sala de lo Constitucional, alegando vulneración y omisión a principios de transparencia, fiscalización, democracia interna de los partidos políticos y derechos de acceso a la información dicho proceso de inconstitucionalidad quedo registrado bajo referencia 43-2013, en esta investigación se realizara un análisis específicamente de la transparencia y fiscalización de los partidos políticos en El Salvador.

Al analizar este fenómeno es necesario mencionar sus causas, la falta de regulación que existe en el marco electoral para resolver conflictos de financiamiento, la falta de instituciones despolitizadas que auditen de manera eficiente a los partidos políticos, la falta de procedimientos sencillos e íntegros de acceso a la información, falta de control, limites, publicidad y de sanciones conlleva este tema a ser uno de los retos más grandes que deben asumir las instituciones encargadas de garantizar la democracia representativa en un Estado de derecho.

En el marco de la Teoría del Derecho la investigación se realizó por medio de una serie de consultas a autores, especialistas y normativa vigente referente al tema en cuestión, por medio de obtención de estadísticas y entrevistas a buena parte de los actores del proceso de inconstitucionalidad 43-2013, ya que su criterio en el tema es fundamental. Brevemente se mencionará los temas sobre los cuales versa la investigación partiendo desde conceptualización básica:

Capítulo I: “Conceptos Fundamentales del Sistema Político”, en el presente capítulo se inicia con definiciones, características, clasificaciones de los dife-

rentes sistemas y regímenes políticos, para tener una mejor comprensión del Sistema y Régimen Político, con el fin de ubicar sistema político establece el artículo 85 de la Constitución de El Salvador.

Capítulo II: “Evolución Histórica de los partidos políticos en América Latina y El Salvador”, se realiza una breve reseña de los sucesos históricos coyunturales que marcaron brecha para que fueran reconocidos los partidos políticos como instrumentos para ejercer funciones del Órgano del Estado, cuando se les reconoce a los Partidos Políticos constitucionalmente los cuales iniciaron como organizaciones sociales; la incidencia que tienen la revoluciones y guerras en el contexto políticos y la formación del sistema político, la consolidación de la democracia como resultado de la lucha de poder y elemento esencial en un Estado de derecho.

El Estado de El Salvador y un breve recorrido sobre elementos económicos, social, culturales de la historia que llevaron a consolidar el Estado actual, la instauración de instituciones garantes de derechos políticos propició cambios sociales que permitieron la creación de los partidos políticos que posterior a la firma de los acuerdos de paz, se les reconoció como el único instrumento para la representación del pueblo en el gobierno.

Capítulo III: “El financiamiento político en américa latina y El Salvador”. Es indiscutible la evolución de los partidos políticos y en ese sentido ningún país del continente podría conducirse por las causas de la democracia representativa sin contar con reglas mínimas que aseguren la competencia de la representación. El Siglo XX conllevó la consolidación de la democracia como forma de gobierno, la instauración del sufragio universal sin limitantes y la caída de las dictaduras, introducción al financiamiento bajo conceptos básicos, tipología y estudio del sistema de financiamiento de El Salvador.

Capítulo IV: “Análisis del proceso de inconstitucionalidad 43-2013”. El cual surge a raíz de las omisiones y vulneraciones en relación a principios de transparencia, rendición de cuenta, derechos de acceso a información pública y mecanismos de democracia interna de los partidos políticos, los fallos de la Sala de lo Constitucional, omisión de la Asamblea de Legislar, interposición de las medidas cautelares como consecuencia de incumplimiento a la sentencia de la honorable Sala será parte de este capítulo, así como el Estado en el cual quedo el proceso.

Capítulo V: Regulación Jurídica algunos países de América Latina, como parte de elemento de comparación de sistemas de regulación de la transparencia y financiamiento de los partidos políticos en América Latina, se estudia la normativa de como regulan los mecanismos de financiamiento de los partidos políticos a partir de ciertos autores de esa manera evaluar la eficacia de estos mecanismos y garantía del derecho de acceso a la información pública, que tipo de financiamiento realizan, quienes son las entidades encargadas de la fiscalización y rendición de cuentas; a partir de dicho estudio tener una perspectiva de soluciones y de sugerencia, que se puedan implementar en la normativa de El Salvador, valorar lo novedoso de los mecanismos en cuanto a la rendición de cuentas de algunos países en América Latina y de qué manera solucionaron la problemática de esta investigación si es que la han solucionado.

## **CAPÍTULO I**

### **CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA POLÍTICO**

El propósito del presente capítulo tiene como finalidad sentar las bases con una conceptualización clara y concisa de un Sistema Político, sus características, clases y tipos de Regímenes Políticos; también la diferencia de Sistema Político y Régimen Político y explicar el art. 85 de la Constitución que establece el Sistema y Régimen político en El Salvador, ya que diferentes politólogos han realizado estudios de esta problemática. Asimismo, una breve explicación de que consiste un Estado constitucional de Derecho en la cual queda evidenciada la tipología del sufragio. Finalizando con la explicación de los diferentes financiamientos de los Partidos Políticos

#### **1. El sistema político**

Los sistemas políticos deben entenderse como una noción amplia del Estado, eso implica el conjunto de instituciones que lo integran. Históricamente los sistemas políticos han ido evolucionando desde los tiempos de Heródoto y su forma de gobierno en Grecia hasta la actualidad.

##### **1.1. Definición**

El autor al referirse a un sistema político, no se aborda a la totalidad de fenómenos vinculados a lo político, sino a la generalidad del fenómeno. Entre aspectos que se deben considerar al hablar de Sistema Político a considerar, están:

- a) Los espacios donde se forman las decisiones que guían a una comunidad política.

- b) Los fenómenos sociales trascendentes en la conformación del poder político.
- c) Las relaciones de entradas (input) y salida (output) y retro alimentación entre la clase política y su lucha por el poder.
- d) Los procesos y subprocesos políticos interactuantes y dependientes entre sí por medio de reglas.
- e) La movilidad de las reglas siempre sujetas a cambios y exterioridades que las van modificando en el tiempo.<sup>1</sup>

Otra definición de sistema político es: el conjunto de elementos que interactúan y están interrelacionados. Por una parte se habla de la actividad política, y por otra de la gestión del Estado.<sup>2</sup>

El autor sostuvo que *“quien tiene el derecho a ejercer soberanía siempre es el pueblo. Sin embargo, cada individuo se enfrenta a la dualidad de actuar como soberano, pero también como súbdito de manera simultánea. Las personas se involucran a la hora de crear la autoridad mientras que, a la vez, están sometidas a esa misma autoridad que ayudaron a desarrollar”*.<sup>3</sup>

Un sistema político es la forma en cómo se encuentra estructurado y organizado el poder en relación con la población, la expresión sistema político alude a los rasgos ideológicos, al contexto socio-económico, al grado de participación popular en el proceso político y al respeto a los Derechos Humanos.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Norbert Bobbio, *Diccionario de política*, 13ª edición, 2 tomos, (Ed. Siglo XXI, México, 2002), 1464-1469.

<sup>2</sup> Julián Pérez Porto, y Ana Gardey, *Definición de sistema político*, (El Salvador, 2016). <https://definición.de/sistema-político/>.

<sup>3</sup> Bobbio, *Diccionario de política*, 1320.

<sup>4</sup> Francisco Bertrand Galindo, y otros, *Manual de Derecho Constitucional*, Tomo II, 2ª Edición (Centro de Información Jurídica, San Salvador, 1996), 1021.

## **1.2. Características del sistema político**

Todo sistema político posee elementos propios que en su conjunto determinan la forma de gobierno de un Estado, algunas de ellas son:

- a) En todo sistema político hay una ideología que expresa el conjunto de valores y creencia que le dan validez.
- b) En todo sistema hay grupos que, por la ubicación y función que desempeñan en la sociedad, tienen la capacidad de tomar decisiones, de ejercer el poder, haciendo uso de un conjunto de recursos disponibles. A estos grupos, en tal status, se les denomina comúnmente élite.
- c) En todo sistema político hay instituciones (Estado, gobierno, partidos políticos, grupos de presión y de poder, etc.), que son los instrumentos para hacer efectivos el ejercicio de del poder.
- d) En todo sistema político existe un conjunto de relaciones inter- conductuales, entre quienes toman decisiones, quienes las ejecutan y quienes reciben los tanto de la decisión, como de la ejecución.<sup>5</sup>

## **1.3. Clases de sistemas políticos**

La clasificación de los sistemas políticos ha sido cambiante según los autores que se abordan, sin embargo, todas desembocan en puntos en común atendiendo a los elementos propios de un sistema político como parte de los elementos que conforman al Estado. El sistema político tiene la tarea de tomar decisiones, ejecutarlas, ahora la diferencia entre uno y otro radica en, cómo se

---

<sup>5</sup> Francisco Miro, *Introducción a la Ciencia Política*, 3° Ed, (editorial Grijley, Lima, 2006), 20.

toman las decisiones, quien las toma, quien las ejecuta y como se garantiza el cumplimiento de estas. Las diferentes clasificaciones obedecen a criterios como: autonomía de los poderes, organización de la sociedad, participación ciudadana, representación política, mecanismos de representación y marco normativo.

### **1.3.1. El Sistema liberal**

El sistema liberal es aquel que tiene una cierta configuración del orden jurídico-político de un Estado, caracterizado por la separación de los poderes públicos, la democracia, el libre mercado y las libertades individuales de los ciudadanos.

El autor define y retoma que: el liberalismo es un movimiento de ideas que pasa a través de diversos autores tales como Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, Humboldt, Constant, John Stuart Mill, Tocqueville. El sistema es “*la teoría económica del liberalismo, es partidaria, de la economía del mercado y como teoría política del Estado que gobierne lo menos posible*”.<sup>6</sup>

El liberalismo tuvo su génesis en Europa y fue la ideología política de la burguesía en su fase ascendente, cuando el mercado permitían márgenes de ganancia en tanto en que la era de los monopolios.

#### **1.3.1.1. Características del sistema liberal**

- a) El individualismo: considera al individuo primordial, como persona única y en ejercicio de su plena libertad, por encima de todo aspecto colectivo.
- b) La libertad: como un derecho inviolable que se refiere a diversos aspectos: libertad de pensamiento, de expresión, de asociación, de prensa, etc.

---

<sup>6</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo y Democracia*, 2º Ed, (Editorial Brasilense, Brasil, 1986), 67.

- c) El principio de igualdad entre las personas.
- d) El derecho a la propiedad privada como fuente de desarrollo e iniciativa individual.
- e) El establecimiento de códigos civiles, constituciones, e instituciones basadas en la división de poderes.
- f) La tolerancia religiosa en un Estado laico.

### **1.3.2. El sistema socialista**

El socialismo es un sistema social y económico caracterizado por el control por parte de la sociedad, organizada con todos sus integrantes, tanto de los medios de producción como de las diferentes fuerzas de trabajo aplicadas en los mismos.<sup>7</sup> En otras palabras es el sistema de organización social y económica basado en la propiedad, administración colectiva o estatal de los medios de producción y distribución de los bienes; la cual implica una planificación y una organización colectiva consciente de la vida social y económica.

El sistema socialista nació con el propósito de reorganizar la sociedad, como reacción a las desigualdades sociales existentes en el capitalismo. Carlos Marx propuso la teoría y Lenin la práctica; este sistema pretendía una mejor distribución de la riqueza, una sociedad más justa e igualitaria. El partido comunista de la unión soviética, en una declaración de 1961, considero que:

- a) El comunismo es un sistema social sin clases.

---

<sup>7</sup> Friederich Engels,: *Del socialismo utópico al socialismo científico*, (Fundación Federico Engels, Alemania, 1880), 23.

- b) Bajo este sistema crecen las fuerzas de producción sobre la base de un desarrollo constante de la ciencia y la técnica.
- c) Rige el principio "de cada uno según su capacidad, a cada uno según sus necesidades".<sup>8</sup>

### **1.3.2.1. Características**

- a) Un sistema de libertades y de consumo restringido.
- b) Fuertes elementos de irracionalidad e ineficiencia económicas, en la aplicación del plan de desarrollo, al igual que la obsolescencia y el atraso tecnológico.<sup>9</sup>

### **1.3.3. El sistema capitalista**

Se define a este sistema como: *"el interés egoísta que traducido en apetito de lucro que mueve a la iniciativa privada. Frente a la demanda de los artículos que la sociedad requiere para satisfacer sus necesidades, el individuo busca y crea, en ejercicio de la libertad de empresa, la forma de satisfacer esa demanda, produce aquellas mercancías que los demás desean adquirir, y las pone a la venta"*.<sup>10</sup> Este sistema pone en juego el sistema social y económico del Estado, la esencia de este sistema es la propiedad privada, la inversión y toda actividad mercantil.

---

<sup>8</sup> Julieth Andrea Muñoz Rojas, y Angie Vanessa Infante Potes, *Sistema Socialista-Marxismo*, (El Salvador, 2015). <https://prezi.com/hbsvxbhyakgp/sistema-socialista-marxismo/>.

<sup>9</sup> Américo Saldivar, *El ocaso del Socialismo*, (Siglo XXI Editores, S.A de C.V. Mexico, 1990), 23.

<sup>10</sup> Adam Smith, *La riqueza de las naciones*, tomo I, (Editorial: William Strahan, Reino de Gran Bretaña, 1776), 258.

### **1.3.3.1. Características del sistema capitalista**

- a. Alta competitividad.
- b) Ley de la oferta y la demanda.

### **1.3.4. Sistema autoritario**

El sistema autoritario se caracteriza por la existencia de un detentador único de poder que monopoliza el poder político, sin que sea posible a los destinatarios del poder una participación real en la formulación de la voluntad Estatal, el único detentador del poder impone a la comunidad su decisión política fundamental.<sup>11</sup>

Se refiere a una organización política en la cual existe una única persona con poder sobre el Estado que puede ser: un dictador, una asamblea, un comité, una junta o un partido monopolizan el poder político, sin que le sea posible a los demás destinatario del poder político una participación real en la formación de voluntad estatal, no existe soberanía como tal y no solo hace referencia a la idea particular de una sola persona detentando el poder es decir este puede verse concentrado en un órgano como tal eso no desvirtúa la concepción de dictadura.

#### **1.3.4.1. Características**

- a) Se percibe como una dictadura
- b) Sistema no democrático.
- c) El poder como autoridad.

---

<sup>11</sup> Bertrand, *Manual de Derecho Constitucional*, 1022.

- d) Es un sistema de gobierno y una doctrina en la que todas las actividades de una sociedad están sometidas a los fines de los dirigentes.
- e) Surge como respuesta a un supuesto caos social, donde se hace imprescindible encontrar un responsable que justifique los excesos del régimen; buscar una fuente de peso.<sup>12</sup>

### 1.3.5. El sistema democrático

La democracia es un sistema político con una serie de características que lo diferencian de otros sistemas políticos, siendo una idea que preside los debates políticos y éticos de las sociedades, sino que también es un ideal profundamente arraigado en los valores de los ciudadanos.

Se define a la democracia como: “el conjunto de las reglas de juego que rigen la relación entre gobernantes y gobernados, como un método para acceder distribuir y ejercer el poder político. Estas reglas las principales son el predominio de la mayoría y el respeto de las minorías”.<sup>13</sup> Otra definición es: “*La democracia debe ser aquel sistema en que la obediencia resulte más fiel y perfecta, pues se genera en la aceptación más profunda e íntima por el gobernado*”.<sup>14</sup>

En sentido estricto, la democracia es una forma de organización del Estado en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo a través de mecanismos de participación directa o indirecta que asignan legitimidad a sus

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la Democracia, fondo de cultura económica*, 2° Ed, (Porrúa, México 1986), 1

<sup>14</sup> Alejandro Silva Bascuñán, *Derecho político ensayo de una síntesis*, 2° edición (Editorial jurídica de Chile Santiago Chile 1980), 89, 90.

representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales, además las relaciones sociales se establecen conforme a mecanismos contractuales.

#### **1.3.5.1. Las características**

- a. Igualdad de los hombres y su derecho igualitario tanto de ejercer la soberanía popular como a alcanzar los fines que de acuerdo con los conceptos esenciales de la filosofía liberal.<sup>15</sup>
- b. El Sufragio o voto popular a través del que se expresa la voluntad del pueblo.
- c. Un estatuto constitucional, o cuerpo fundamental de leyes.
- d. La división de poderes del Estado.
- e. La adopción y vigencia de principios fundamentales. Destinados a garantizar la vida, la igualdad y las formas capitales de libertad de los ciudadanos: pensamiento.

#### **1.4. Regímenes políticos**

Por otra parte, se entiende por régimen político como el conjunto de instituciones que regulan el ejercicio el poder político en el Estado. Se abordará la clasificación de los regímenes políticos a partir de la clasificación más popular y general para su comprensión.

##### **1.4.1. Clasificación de los regímenes democráticos**

Este tipo de regímenes están instaurados con el sufragio universal y éste se

---

<sup>15</sup> George Sabina H, *Historia de la teoría política*, 5°.Ed., (FCE, México, 1972), 89.

fundamenta en el principio representativo, en la legitimidad democrática de los órganos estatales de decisión, el respeto por los derechos individuales y las libertades públicas en una muy variada gama de técnicas que pretenden evitar la excesiva concentración de poder, mediante el establecimiento de frenos y contrapesos inter-orgánicos.

La división de poderes como medio de atribuir las distintas funciones, tales como legislar, gobernar, juzgar; a otros tantos órganos del Estado.

#### **1.4.2. Regímenes parlamentarios**

El régimen parlamentario se organiza mediante la colaboración o la capacidad de influencia recíproca entre el gobierno y el parlamento; en razón a ello, la forma de lograrlo es compatibilizar la función ministerial con la parlamentaria, sentar al gobierno en el parlamento donde nace mediante el voto de investidura, y puede acabar mediante la moción de censura negándole el voto de confianza como gobierno responsable, a su vez el gobierno dispone de la capacidad de disolver la cámara y convocar a elecciones; opera un sistema de partidos, así se da el proceso de formación de mayorías parlamentarias.

Los partidos políticos se han convertido en los objetos reales de la vida política y agentes intermedios entre el Estado y la sociedad; si son mayoritarios o no mayoritarios es decir si el gobierno es una legislatura como consecuencia de contar con la mayoría absoluta de la cámara, o sino de ser condición simple; la minoría más fuerte está sometido a la amenaza de no acabar el período para el que fue investido.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6° Ed, (Editorial Ariel, Barcelona, 1982), 285.

### **1.4.3. Regímenes presidenciales**

Es la consecuencia de una interpretación radical del principio de división de poder, la ausencia de mecanismos constitucionales de comunicación entre ejecutivo y legislativo, es la clara división de funciones y la existencia de una presidencia unipersonal.<sup>17</sup>

Las principales características de este régimen son: ausencia de mecanismos constitucionales de comunicación entre ejecutivo y legislativo, clara división de funciones y la existencia de una presidencia unipersonal; el Presidente, dirige el gobierno y es elegido de forma independiente del legislativo, existiendo cooperación entre ambos poderes.

### **1.4.4. Regímenes semiparlamentarios**

El mejor ejemplo de este tipo de régimen es Israel, en donde el primer ministro goza de legitimidad frente al parlamento, la aprobación de leyes debe hacerse con mayoría parlamentaria.

### **1.4.5. Regímenes semipresidencial**

El régimen semipresidencial: es un tipo de régimen político que asume connotaciones del presidencial y un parlamentario. Es decir, en todas ellas el carácter semipresidencial viene dado por el hecho de la elección del jefe del Estado bien por sufragio universal directo o indirecto, además de reconocerse una cierta capacidad de intervención política hacer descansar al régimen en estructuras parlamentarias, es decir mantener un gobierno responsable ante el

---

<sup>17</sup> Ramón García Cotarelo y Juan Luis Paniagua Soto, *Introducción a las Ciencias Políticas*, (Galapagar, MAD, España, 1991), 216.

parlamento, el presidente tiene legitimidad propia, de sus facultades esta nombrar al primer ministro y miembros de gobierno.<sup>18</sup>

#### **1.4.6. Regímenes no democráticos**

##### **1.4.6.1. Régimen totalitario**

El totalitarismo como régimen político fue una realidad del siglo XX. El nacionalsocialismo y el comunismo. A diferencia de los regímenes autoritarios, los regímenes totalitarios no ambicionan sólo instaurar un monopolio puramente exterior, es decir, un orden público aparente, sin discordancias audibles. Busca la adhesión activa e incondicional de la población su proyecto de sociedad, es diferente por naturaleza de las otras formas de opresión política que se conoce, como el despotismo, la tiranía y la dictadura.

El régimen totalitario transforma siempre a las clases en masas, sustituye el sistema de partidos no en dictaduras de partido único, sino en un movimiento de masas, cede el poder a la policía y pone en práctica una política exterior que tiende abiertamente a la dominación del mundo”. El régimen totalitario se basa en cuatro elementos: la exaltación de la figura del líder, el monopolio ideológico, el control de todos los medios de poder y de persuasión, y el sistema policial y de campos de concentración.

##### **1.4.6.2. Régimen autoritario**

Se basa en la concentración del poder en una sola persona u órgano. Se minimiza la oposición y las instituciones representativas, es anti democracia.

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, 217.

### **1.4.6.3. Régimen Dictatorial**

En una dictadura, el poder se centra alrededor de un personaje, denominado dictador (a) no existe división de poderes y la fuerza es usada para controlar a los opositores. La oposición, por lo tanto, está imposibilitada para alcanzar el poder político. En una dictadura no hay respeto a la legalidad, se convierte en la voluntad del dictador.

El dictador, su familia y amigos, se adueñan de los mejores negocios y sectores más rentables de la economía del país, usualmente no existe libertad de expresión, libertad de tránsito ni garantías individuales. Cualquiera que atente contra el régimen, corre el riesgo de ser encarcelado, torturado y hasta asesinado.

### **1.5. Diferencia entre sistema y régimen político**

Se designa al Sistema Político como un conjunto más amplio que el Régimen Político; estudiar las relaciones y los demás elementos del sistema social, económico, técnico, cultural, ideológico, histórico y otros que contribuyen a la formación del Estado. En ese sentido se llama Sistema Político al conjunto del sistema social, estudiado bajo la perspectiva de sus aspectos políticos.<sup>19</sup>

Los regímenes políticos atienden al sistema electoral, la estructura del Estado y tipos de grupos de presión, la forma de producir decisiones, los tipos de administraciones públicas.<sup>20</sup> Es decir, hace referencia a la organización política del Estado para su correcto funcionamiento y a como se divide el poder el cual está legitimado por un cuerpo normativo.

---

<sup>19</sup> Duverger, *Instituciones políticas*, 33.

<sup>20</sup> García, *Introducción a las Ciencias*, 202, 203.

## 1.6. Estado Constitucional de Derecho

El surgimiento de las sociedades políticas, existió desde las formas preconstitucionales como lo eran las polis griegas por eso se puede decir que siempre ha existido un conjunto de normas que han reglado el funcionamiento de las comunidades ahora del Estado con el fin de configurar un sistema que regule el funcionamiento de las instituciones estatales en un cuerpo primario.

Es así que la constitución de la polis griega de Atenas, dictada por Solón cuyo objeto era regular las desigualdades entre sus ciudadanos, los impuestos y la agricultura; de igual forma, se encuentra la constitución de la República Romana alrededor del siglo V a.c., bajo la forma de directrices no codificadas o no escritas, sentadas principalmente a través de precedentes, que dividió al gobierno en tres ramas, a saber, la asamblea popular por influencia de la democracia ateniense, el senado formado por patricios y las magistraturas ejecutivas.

En la Edad Media, sobre todo en el tránsito del sistema feudal a los Estados monárquicos absolutistas, llamadas 'constituciones estamentales, que se caracterizaban por justificar la división de la organización social por estamentos, basados en la desigualdad de sus condiciones políticas, militares y económicas.<sup>21</sup>

Antes de la formación de los Estados modernos es posible encontrar formas primitivas o tempranas de constitución, las cuales constituyen los fundamentos de las ideas liberales que posteriormente darían paso a las constituciones contemporáneas. Instrumentos como la Carta Magna de 1215 en tiempos de

---

<sup>21</sup> Fue precisamente en 1653 la primera constitución escrita, conocida como "instrument of government", la cual otorgaba al gobernante inglés de la época Oliver Cromwell, en el paréntesis republicano de la monarquía de los Estuardos, el status de Lord Protector vitalicio para alcanzar la máxima magistratura y la administración del gobierno.

un Estado absolutista fueron parte de los instrumentos que contribuyeron a la organización y administración del poder, si bien no se reconocía los derechos y garantías fundamentales de las personas y no había lugar a una separación de poder, pronto serían parte de una nueva era del Estado.

El derrocamiento de la burguesía y de las clases aristocráticas dieron paso a instrumentos jurídicos en la época liberal como lo fueron la Constitución norteamericana de 1787, la declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789, la Constitución francesa de 1791 y Constitución de Cádiz de 1812.<sup>22</sup>

La construcción de fundamentos filosóficos, jurídicos y políticos llevaron a pensadores a determinar elementos claves en un Estado liberal:

- a) Un contrato social fundante como organización de las sociedades: Tal como se observa en Locke y en Rosseau, un pacto social que permite a las comunidades salir del Estado de naturaleza y formar organizaciones políticas que dan nacimiento al Estado, como medio para proteger derechos y brindar seguridad jurídica.
- b) La separación de poderes, como instrumento para desconcentrar el poder político y limitar a los monarcas en el ejercicio del mismo. Sistema de frenos y contrapesos el gobierno controla su funcionamiento a través de diferentes órganos.
- c) Reconocimiento de derechos de las personas, como parte del iusnaturalismo siendo el Estado el encargado de asegurar los fundamentales de las personas.

---

<sup>22</sup> Néstor Sagües, P., *Primera etapa del constitucionalismo, Manual de Derecho Constitucional*, 2º edición, (Editorial Astrea, Buenos Aires, 2012), 3.

d) la soberanía, que depositó el poder sobre las personas en su conjunto, ya no en un solo individuo, estableciendo, una conexión directa entre el individuo y los gobernantes, que aseguraba derechos y libertades cívicas.<sup>23</sup>

En América Latina se reflejaba la tendencia del constitucionalismo liberal europeo y Estadounidense, con el constitucionalismo de las colonias de la corona española.

Esto se observa, verbigracia, con la jura de la Constitución de Cádiz de 1812, en ese mismo año por los ayuntamientos de Guatemala y San Salvador y su presencia hasta la formulación post independencia de la Constitución Federal de Centroamérica y las de los Estados unitarios en el istmo centroamericano bajo la forma de repúblicas, como la constitución de El Salvador de 1841.

### **1.7. El pluralismo político y el sufragio universal**

Con los Estados sociales de derecho se le da paso al pluralismo político y al sufragio universal como parte de derechos fundamentales contemplados en el ordenamiento jurídico reconociendo a los partidos políticos, sindicatos y gremios como una canal entre la sociedad y el Estado. El sufragio tuvo un rol protagónico como un medio de participación en el Estado con limitantes económicas y tributarias poco a poco se incorporó la sociedad civil en la vida política.

### **1.8. Definición de derechos políticos**

Los derechos políticos son el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política, constituyendo la relación entre el

---

<sup>23</sup> José Arturo Peel Tovar, *El Estado constitucional y el constitucionalismo*, 3ªEd, (Edit. Nacional, El Salvador, 2003), 8.

ciudadano y el Estado, entre gobernantes y gobernados. Estos derechos representan los instrumentos que posee el ciudadano para participar en la vida pública, o el poder político, para conformar y decidir en la vida política del Estado.<sup>24</sup>

En otras palabras, los derechos políticos garantizan el ejercicio del sufragio activo y pasivo, así como la organización y funcionamiento del sistema electoral y de las instituciones que tienen a su cargo los procesos electorales; Los derechos políticos proceden de la idea de la libertad política

y de la libertad individual y debido a este carácter mixto, no pueden ser concedidos a todos los individuos, sino solamente a los que estando en edad de ejercerlos poseen una relación con el Estado como puede ser la que se deriva de su ciudadanía; la libertad y el ejercicio no discriminatorio son fundamentos del derecho, entre estos derechos políticos están:

- a. Derecho de sufragio: se refiere al derecho que tienen los ciudadanos de elegir a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos.
- b. Derecho a optar a cargos públicos: es el derecho que tienen los ciudadanos a postularse para ser elegidos, con el fin de ocupar determinados cargos públicos.
- c. Derecho a reunirse con fines políticos: este último derecho se enmarca en el carácter colectivo, referidos al derecho de organización, asociación y reunión política, generalmente a través de partidos políticos, sindicatos y movimientos políticos.

Los sujetos titulares de los derechos políticos son: los ciudadanos, quienes

---

<sup>24</sup> Max Weber, *Escritos Políticos*, tomo II, (Folios, México, 1982), 12.

pueden actuar desde dos posiciones como electores, al ejercer su derecho al sufragio y como elegibles al ejercer el derecho a optar a cargos públicos.

## **1.9. Sufragio**

El Sufragio es una de las formas más importantes de participación ciudadana en la conformación de la voluntad política y del ejercicio del poder. Tiene por función la selección y nominación de las personas que han de ejercer el gobierno. Se necesita que el soberano, es decir el pueblo o los ciudadanos cada uno de los cuales detenta una parte alícuota de la Soberanía (Soberanía Fraccionada) proceda a una delegación de Soberanía por medio del Sufragio.<sup>25</sup>

El Derecho al Sufragio descansa sobre tres elementos: el principio de soberanía popular; la Democracia como forma de gobierno; y la Representación Política. En efecto se estima que el Sufragio es una técnica o un procedimiento institucionalizado mediante el cual el cuerpo electoral hace manifestación o expresión de opiniones políticas con dos finalidades distintas, sea para elegir gobernantes (Sufragio Electoral o para la adopción de decisiones políticas. La participación en el sufragio puede verse desde dos ángulos: participar en la votación para elegir un candidato y participar como candidato para ser electo.

### **1.9.1. Tipos de sufragio**

El sufragio puede ser activo y pasivo. La primera comprende la acción de participar en la selección de los funcionarios de elección popular, derecho con

---

<sup>25</sup> Adalberto Agozino, *Ciencia Política y Sociología Electoral*, (Edit. Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1997), 312.

el que cuenta toda la ciudadanía que cumpla los requisitos constitucionales y legales. Por la dimensión pasiva se entiende el hecho de optar, de ser elegible, de postularse como candidato y acceder a los cargos públicos de elección popular.

#### **1.9.1.1. Sufragio activo**

El concepto clásico significa el reconocimiento legal de la capacidad electoral, para votar, en una elección la cual puede concebirse como una relación entre aquellos que tienden con su voto a realizar una designación y los que aspiran a ser asignados.<sup>26</sup> Los que designan son llamados cuerpo electoral y estas son las personas habilitadas legalmente para el ejercicio del sufragio activo, es decir al conjunto de electores.

Los requisitos generales en principio no implican discriminaciones políticas significativas, sino más bien establecer las condiciones mínimas que garantizan el ejercicio responsable del voto; cada Estado se encarga de un cuerpo normativo que regule el ejercicio del sufragio por una serie de requisitos que limitan este derecho ejemplo: edad, nacionalidad, enfermedades mentales, haber sido condenado por sentencia judicial a penas que implican la pérdida de este derecho y elementos que buscan prohibir de alguna manera el sufragio bajo el concepto de razonabilidad y responsabilidad del voto.<sup>27</sup>

Hay Estados que piden requisitos especiales los cuales son aquellos que, por su carga ideológica, conducen a negar la capacidad electoral a determinados sectores o grupos políticamente significativos, son, por tanto, incompatibles con la vigencia efectiva del sufragio universal, dando lugar de alguna forma al

---

<sup>26</sup> Luis Sánchez Agesta, *Principios de Teoría Política*, (Edit. Nacional, Madrid, España, 1970), 263.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, 264.

sufragio restringido. Los requisitos especiales pueden ser muy diversos, pero los más frecuentes son: Económico o censitario y Educativo.

#### **1.9.1.2. Sufragio pasivo**

Se denomina sufragio pasivo a la capacidad legal de una persona para ser elegible, o sea, para ser candidato, generalmente los requisitos para ser candidato son mayores que los establecidos para ser elector.<sup>28</sup> En primer lugar se establece ser mayor de edad, nacionalidad de origen, y de notoria honradez moral, mencionando algunos de esos requisitos que las diferentes legislaciones regulan, por último no deben incurrir en ninguna de las incapacidades que a este le afecte.<sup>29</sup>

#### **1.9.2. Clasificación del sufragio**

- a) Según el modo de emitirlo, se clasifica en el sufragio público y secreto, según si el ciudadano lo emite públicamente o en forma reservada de manera que no sea posible conocer la manifestación de la voluntad. Algunos teóricos como Montesquieu preconizaban el voto público porque permitía a los electores ser guiados por la opinión de los más nobles, otros ven en él un medio para mostrar el valor cívico.<sup>30</sup>
  
- b) Según quienes pueden sufragar, el sufragio puede ser universal, cuando se concede a todos por igual, salvo mínimas exigencias en razón de la edad o la nacionalidad, y sufragio restringido o calificado cuando se concede solo a quienes reúnen determinados requisitos sociales, intelectuales o patrimo-

---

<sup>28</sup> El artículo 126 de la Constitución determina los requisitos para ser diputado de la Asamblea Legislativa, el artículo 151 menciona los requisitos para ser elegido presidente y Vicepresidente de la República, de igual forma el artículo 202 nos remite a los requisitos de los miembros del Consejo Municipal incluido el alcalde

<sup>29</sup> Agozino, *Ciencia Política*, 317.

<sup>30</sup> Duverger, *Instituciones Políticas*, 105.

niales. Durante largo tiempo predominó el voto restringido) en cuya virtud solo los inscritos en un censo o clase de contribuyentes están habilitados para sufragar.

- c) Según la obligatoriedad, el sufragio se clasifica en facultativo y obligatorio, atendiendo si el sufragante está obligado o no a participar en la votación bajo amenaza de una sanción.
- d) Según el tipo de relación existente entre el elector y el elegido, el sufragio puede ser directo o de primer grado e indirecto o de segundo grado o más grados. en el primer caso el sufragante elige directamente al gobernante que ocupara el cargo electivo, en cambio, el segundo caso, el cuerpo electoral elige electores que forman colegios electorales que a su vez votaran por los gobernantes que ocupara esos cargos. El sufragio indirecto conduce a desigualdades de representación que se ocultan tras argumentos descentralizadores.<sup>31</sup>

### **1.9.3. Características del sufragio**

- a) Universal: El principio de universalidad exige que todos los ciudadanos sean electores y elegibles, sin que puedan producirse exclusiones políticamente significativas de determinados sectores o grupos, por razón de raza, ideología, riqueza, profesión, nivel educativo, sexo, religión, o de cualquier otra circunstancia de carácter obligatorio. Son compatibles con las regulaciones o restricciones a su ejercicio que atiendan a circunstancias objetivas, tales como: la inscripción en el registro electoral, la edad, la capacidad o el pleno goce de los Derechos Políticos.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Mario Marinkovic Verdugo, y Ana María García Barzelatto, *Manual de Derecho Político*, Tomo II, 2ª Ed, (Drant lo blanch, Valencia, 1992), 186.

<sup>32</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad referencia 612009*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2009), 8.

- b) Igualitario: esto supone que el voto de todos los electores tiene formalmente el mismo valor, la garantía del voto igual, impide diferenciaciones entre ciudadanos, situando a todos al mismo nivel, sin privilegios derivados de posición social, económica o cultural.
- c) Directo: Implica que los ciudadanos eligen a sus representantes (a la mayoría, por lo menos) sin intermediación alguna.
- d) Secreto: Mediante esta garantía se hace efectiva la Libertad del Voto, y consiste en que bajo ninguna circunstancia debe revelarse el sentido del voto de nadie. Esta característica se opone a toda forma de voto abierto ya sea por escrito o público, es decir cantado o a mano alzada.<sup>33</sup>

#### **1.9.4. Otras formas de participación**

Los ordenamientos democráticos, los ordenamientos constitucionales han adoptado ciertos mecanismos dirigidos a incorporar más estrechamente al ciudadano al proceso de adopción de decisiones políticas; tales son instituciones o procedimientos de democracia semidirecta, que consiste en un conjunto de técnicas mediante las cuales se consulta al cuerpo electoral sobre asuntos específicos de trascendencia política.

- a. Plebiscito: consiste en una consulta al cuerpo electoral sobre una cuestión pública o un acto político que es de importancia vital para el Estado.
- b. El Referéndum: suele confundirse con el plebiscito, porque también consiste en preguntarle al cuerpo electoral, pero se diferencia ya que el referéndum tiene como objeto de consulta un acto normativo.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*

<sup>34</sup> Silva, *Derecho político ensayo*, 9.

- c. El autor, señala que esta iniciativa puede ser “formulada” o “no formulada”, dependiendo si se acompaña de un verdadero proyecto de ley con su debida forma y no solamente con una simple indicación general de la reforma a realizar.<sup>35</sup>
- d. Veto Popular: Consiste en la facultad que se concede al cuerpo electoral para que, en cierto plazo, contados desde la aprobación de un proyecto de ley, hasta su entrada en vigencia, la posibilidad de consultar a la ciudadanía sobre su aceptación a rechazo.
- e. Revocatoria de Mandato: Es la facultad del cuerpo electoral para solicitar se consulte a la ciudadanía la expiración del mandato de un gobernante antes del término de su periodo. Si el resultado es adverso al gobernante este debe cesar en sus funciones.

Tener una definición única de partidos políticos es difícil sin embargo se puede destacar rasgos importantes que diferentes autores en ciencias políticas destacan para lograr definirlos:

- a) que sean una organización duradera en el tiempo que persigue el bien común.
- b) que posea una organización local y establezca relaciones a nivel nacional.
- c) que tengan la voluntad deliberada de sus dirigentes nacionales y locales de tomar y ejercer el poder y no solo influir.
- d) el deseo de buscar apoyo del pueblo a través de elecciones periódicas.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Duverger, *Instituciones Políticas*, 81.

<sup>36</sup> García, *Introducción a las Ciencias*, 330.

Los partidos políticos son conocidos como organizaciones que hacen posible la vida política y electoral en un Estado, se crearon con el fin de ser instituciones garantes de la democracia, aunque se ha deformado el fin que persiguen las diferentes ideologías de la esfera política, esto porque sobreponen intereses particulares a los intereses colectivos, los partidos políticos deben ser organizaciones estables en un Estado que persigan el bien común.

El autor los define como: “*cualquier grupo político que se presenta a competir en elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos en cargos públicos*”.<sup>37</sup> Los partidos políticos son: “*agrupaciones organizadas estables que solicitan apoyo social a su ideología y programa político para competir por el poder y participar en la orientación política del Estado*”.<sup>38</sup>

El común denominador de los partidos políticos es la búsqueda de poder para ejercerlo en beneficio propio o de ciertas elites, familias o personas determinadas, con el paso del tiempo se ha deformado el objetivo por el cual surgieron en el Estado que era representar los intereses de las distintas clases sociales a través de sus gobernantes y se volvió la lucha de las diferentes ideologías partidarias para lograr su propio beneficio.

Los partidos políticos o facciones como los llaman algunos autores son la columna vertebral de un Estado democrático, ya que el pueblo en elecciones periódicas elige a sus gobernantes, por ello se dice que son entidades de interés público y necesarios para el correcto funcionamiento del aparato estatal por medio de elecciones electorales; las facciones partidarias buscan a través de estos cargos públicos beneficios propios y no como la naturaleza bajo la cual surgieron.

---

<sup>37</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*, 3° Ed, (Alianza Editorial, España, 1980), 89.

<sup>38</sup> Marinkovic, *Manual de Derecho Político*, 66 – 67.

La Constitución de la República en su artículo 85 reconoce a los partidos políticos como: “*El único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo en el gobierno (...)*”.<sup>39</sup> Por otra parte la Ley de Partidos Políticos en su artículo 4 los define como: “*Los partidos políticos son asociaciones voluntarias de ciudadanas y ciudadanos que se constituyen en personas jurídicas con el fin de participar y ejercer el poder político del marco constitucional vigente. Su finalidad es participar lícita y democráticamente en los asuntos públicos y de gobierno, como instituciones fundamentales del pluralismo del sistema político, concurriendo en los procesos electorales previstos en la Constitución*”.<sup>40</sup> Expresa que solo aquellos que estén legalmente constituidos y acreditados por el Tribunal Supremo Electoral gozan de la connotación de “Partidos Políticos”.

#### **1.10. Sistema de financiamiento político**

Es el conjunto de normas y prácticas que regulan el flujo de recursos económicos hacia los partidos y organizaciones políticas. Los objetivos democráticos del sistema de financiamiento de la política son la equidad y transparencia en la competencia electoral, para garantizar la igualdad de condiciones para el ejercicio de los derechos de elegir y ser electo mediante la regulación de los recursos de las campañas.<sup>41</sup>

La ciencia política comparada proporciona datos interesantes sobre la incidencia del dinero en las campañas electorales y su impacto en los sistemas políticos, esto porque el tipo de sistema político de un país determinara

---

<sup>39</sup> Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador 1983).

<sup>40</sup> *Ley de Partidos Políticos de El Salvador, D.O. No. 40, Tomo*, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador 2013.)

<sup>41</sup> Acción Ciudadana, *Sistema de financiamiento de la política, definición y tipología*, (El Salvador, 2019). <https://accion-ciudadana.org/centro-de-monitoreo/el-financiamiento-de-la-politica>.

el sistema de financiamiento político es así que en los sistemas autoritarios generalmente el sistema de financiamiento es público esto porque el partido en el poder se ve beneficiado en su totalidad por financiamiento proveniente del Estado, ahora en los sistemas democráticos generalmente es adoptado el sistema de financiamiento mixto esto con el fin de generar condiciones de equidad en la contienda electoral y dotar de herramientas de control en la captación y uso de las aportaciones privadas que reciban los partidos políticos y que esto no se vuelva una forma de garantizar favores del partido que llegue al poder.

El financiamiento adecuado al proceso electoral resulta de mayor importancia dotarlo de los medios y recursos institucionales, humanos y materiales necesarios que le permitan los objetos propuestos por el proceso. En el caso de El Salvador ya la Constitución de La República, en su artículo 85 inciso 2°, establece que los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo en el gobierno y las normas se sujetaran a la organización y funcionamiento de los principios de la democracia representativa, en cuanto a lo anterior, se relaciona al artículo 51 de la Ley de los partidos Políticos.<sup>42</sup>

Es claro la importancia que requiere el tema del dinero e un sistema de representación en donde los actos son los partidos políticos y el poder está en el soberano que debe garantizarse las herramientas de control para no permitirle al dinero minar la democracia es preciso regular en el ordenamiento jurídico de forma categórica elementos que deben ser eficaces en todo sistema de financiamiento control, publicidad, límites y sanciones.

---

<sup>42</sup> En este artículo, reconoce el régimen de financiamiento de los partidos políticos en dos modalidades: financiamiento público y financiamiento privado.

### 1.10.1. Definición de financiamiento

El tratamiento de la financiación, está conectado con el de la remuneración de los cargos de elección, que tanto debate produjo en el pasado, haciendo evidente que: *"en cuanto comienzan a retribuirse los cargos electivos inmediatamente surge la cuestión financiera en relación a los partidos, probablemente por un mero proceso de extrapolación hasta cierto punto admisible si, se piensa que los candidatos a ocupar tales cargos son personas presentadas por los partidos"*.<sup>43</sup>

Se puede decir que en el transcurso de la investigación no se ha encontrado una definición como tal de un autor sin embargo se entenderá al financiamiento en general como: un conjunto de recursos monetarios que sirven para llevar a cabo una actividad en particular que requiere la necesaria inversión financiera, con la característica que generalmente se trata de aportaciones, préstamos o incluso de recursos propios para concretar un objetivo.

La Constitución de la República de El Salvador en el artículo 208 reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento de los partidos políticos con el fin de promover independencia, libertad y sostenibilidad como institutos propios de un Estado democrático. El artículo 50 de La Ley de Partidos Políticos de El Salvador contempla el concepto de patrimonio estableciendo implícitamente que conlleva el concepto de financiamiento, ya que dice que el patrimonio de los partidos políticos estará compuesto por las aportaciones de sus miembros y legados que reciba, bienes muebles e inmuebles que adquiera, sus deudas y las subvenciones del Estado; asimismo regula los tipos de financiamiento que contempla el sistema político de El Salvador.

---

<sup>43</sup> García, *Los Partidos Políticos*, 306.

## **1.10.2. Tipos de financiamiento**

Los sistemas políticos de acuerdo a su sistema político y régimen jurídico escogen entre tres escenarios principales de financiamiento político los cuales son: financiación pública, financiación privada y la última que es el financiamiento mixto, que este es el resultado de estos dos.

### **1.10.2.1. Financiamiento publico**

Este tipo de financiamiento, es el que realizan los partidos políticos por medio del Estado con cargo a los fondos públicos, por considerar que estos organismos son en la actualidad de elementos indispensables para el buen funcionamiento de un régimen democrático por constituir estos el puente entre la sociedad y el Estado, entre los ciudadanos y aquellos que los representan en el gobierno, persigue el propósito de asegurar aunque sea de forma mínima los principios de igualdad, independencia y participación democrática de los partidos, en los cuales se apoya fundamentalmente esta forma de financiamiento público.

Prácticamente todos los países latinoamericanos exhiben alguna modalidad de financiamiento público indirecto, aunque bajo formas extraordinariamente heterogéneas, incluyendo: transporte, apoyo para publicaciones, exoneraciones, alivio en el pago del impuesto a la renta, créditos impositivos, promoción del voto, transmisión de mensajes políticos y capacitación, entre otros. El financiamiento público tiene tres tipos: a) subvencionales directas; b) donaciones o servicios específicos, y; c) subsidios indirectos.

Las subvenciones directas: en la mayoría de los casos ayuda directamente a los partidos, excepto los casos en las que las elecciones se centran en los

candidatos locales o en las elecciones directas para elegir el presidente, algunos países pasan el subsidio de un número que ganan los partidos, para la correspondiente legislatura en los Estados Unidos, el Gobierno Federal no subsidia las campañas para el congreso pero sí contribuye para sufragar los costos de las primarias presidenciales y de las elecciones presidenciales.

Donaciones o servicios específicos: encontrarse con las subvenciones generales se hacen las específicas de un intento de cubrir las necesidades y costos particulares, tales como la transmisión es correo, telecomunicaciones, carteleras papel, incluyendo la impresión de la papeleta, salones de reuniones, posiciones, grupos juveniles, institutos de los partidos para las capacitaciones política y la investigación empadronamiento de los volantes, lo cual a menudo pagado en su totalidad por el Estado, en las transmisiones que son un servicio público o un monopolio controlado por el Estado, a los partidos y los candidatos se les concede tiempo de transmisión equitativo o proporcional.

Subsidios indirectos se refiere a la cantidad de dinero que el Estado entrega los partidos políticos para actividades ordinarias, gastos de campaña en años de elecciones y por actividades específicas.

### **1.10.2.2. Financiamiento privado**

El financiamiento privado y la forma de que proviene de los miembros del propio partido político y de los particulares, generalmente de los grupos empresariales y de los detentadores del poder económico quienes, por sutiles y discretas vías de financiamiento, se aprovechan de las organizaciones partidarias para hacer valer sus tendencias hegemónicas políticas, en la sociedad global en que actúan. Las variantes existentes en esta forma son muchas destacando desde luego las siguientes: de acuerdo al análisis elaborado por el profesor al cual se seguirá en los principales enfoques.

a) Financiamiento con cuotas de afiliados: esta es la forma más común de un partido, la obtención de recursos para la actividad que realiza, si bien es insuficiente su cobertura total, también es más común un significado simbólico de reafirmación partidista, que es el de una fuente de aprovisionamiento económico en la mayoría de los partidos políticos.

También se ha dicho con fundamento que en los partidos modernos el grado de participación y compromiso por ello exigido es muy bajo, razón por la que se sostenido; parece que el pago de la cuota, revista de mayor importancia porque a veces es el único vínculo que une a la persona con el partido.

Hay muchas circunstancias que han hecho que este tipo de financiamiento no alcancé todos los gastos que implica una actividad permanente de los partidos políticos, y mucho menos a cubrir los enormes gastos que una moderna campaña electoral representa, puesto que el autor citado piensa que: la contraprestación que el partido brinda por las cuotas de sus afiliados es muy relativa, casi nula en términos personales, no así colectivos, de cualquier manera esto actúan como simples portantes, también sostiene que los actuales partidos más que interesarles tener numerosos afiliados, prefieren tener grandes cantidades de votantes, pues el compromiso con los primeros es menor.

b) Financiamiento con donativos: esta forma tiene muy remotos antecedentes ya que, está unida al surgimiento de los mismos partidos propios del liberalismo, los cuales eran sostenidos por miembros o simpatizantes adinerados que utilizan a estas organizaciones como instrumentos de su poder. Los donativos como su nombre lo indica son regalos o dádivas que se caracterizan por ser voluntarios, hechos por personas físicas o jurídicas de origen privado con el propósito de apoyar las actividades políticas y

electorales de los partidos para hacerles posibles su acceso al poder, en virtud de haber dado lugar a la práctica corrupta o deshonestas, han sido sujetos de severas

limitaciones en muchos países, pues si bien es cierto que encierran algunas ventajas, también es lo que da lugar a serios inconvenientes como lo son: la pérdida de independencia de los partidos y su subordinación programática e ideológica a los intereses de los demás que generalmente prefieren permanecer en el anonimato para desde ahí, influir de distintas maneras en la selección de candidatos en la orientación política de la organización financiera o la obtención de privilegios gubernamentales.

Este tipo de donativo puede ser hechos por personas o empresas del interior, que suelen actuar como grupo de presión, así como los donantes extranjeros que por medio de subvenciones y subsidios persiguen el propósito de influir con por conducto de los partidos en la orientación política del país en el que intervienen, para satisfacer sus intereses.

c) Financiamiento con préstamos y créditos: Los partidos políticos pueden optar acudir a la banca para la obtención de préstamos y créditos al igual que cualquier empresa, siempre y cuando garanticen con su patrimonio como organismo o con patrimonio personal de sus dirigentes, desde luego que esta práctica no es muy asistida por los mismos partidos por los altos intereses que se tienen que pagar por tales préstamos los cuales tienen dificultades para liquidar su vencimiento por no destinar acciones económicamente productivas.

De igual forma se está presentes ante la desigualdad del trato que se le da a los partidos, pues la banca no siempre está dispuesta a conceder préstamos y créditos a organizaciones políticas con las que no simpatizan ni ideológica-

mente ni programáticamente, sin embargo esta forma de financiamiento puede ser empleada por los propios partidos como complemento para épocas de intensa actividad electoral con las variantes que cada país considera adecuada permitirla no todos los países en su ordenamiento jurídico avala este tipo de financiamiento.

d) Financiamiento por administración del patrimonio propio y realización de actividades: esta forma de financiamiento excepcional de allegarse a fondo, deriva de la participación de los partidos en las actividades empresariales con el fin de contar con un patrimonio propio pudiendo directamente los negocios o por medio de administradores, las empresas más comunes en estos aspectos son las editoriales y las dedicadas a la prensa periódica.

Si bien más que finalidades económicas tienen un propósito de divulgar y propaganda de ideologías y programas, no obstante, se pueden dar el caso de los partidos que tengan empresas de comercio diversión o como industrias lo cual en la última instancia dependerá de su consolidación como organización política.

Además es una práctica común en muchos partidos la realización de fiestas acto artístico reuniones cenas y comidas con cuotas altas rifas etcétera realizadas con el fin de obtener fondos y hacer propaganda electoral, en este aspecto mucho depende de los candidatos dirigentes de los partidos políticos, un ejemplo claro de sistemas de financiamiento privado son Bolivia y Venezuela tal es el caso que en Venezuela, no se prevén límites al monto de las contribuciones de origen privado y se permiten sin restricciones las donaciones de individuos o personas naturales, de sindicatos y corporaciones.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Daniel Zovato, Pablo Gutiérrez, *Financiamiento de los partidos políticos en América latina*, (OEA – IDEA – UNAM, México, 2011), 565, 566.

### **1.10.2.3. Financiamiento mixto**

Este es el resultado del financiamiento público y del privado, en virtud que la tendencia de los sistemas políticos contemporáneos va creando la integración, para lograr la complementación de ambos sistemas a fin que los partidos puedan cumplir suficiente y adecuadamente sus funciones. Ninguno de los dos sistemas de financiamiento puede por sí solo cumplir eficazmente con el cometido, de que los partidos políticos puedan enfrentarse a los cada vez más elevados costos que representa tanto su subsistencia misma como el pago de las campañas electorales en las que participan, puesto que, siempre buscan llamar más la atención de las personas que van a emitir su voto o sufragio el día de las elecciones.

Desde un ángulo teórico existen cuatro posiciones que adopta el sistema mixto que forma un todo:

- a. En primer lugar, es un análisis que interpreta la libertad de los partidos como un mero derecho negativo, ¿qué quiere decir? que se da el derecho de rechazar cualquiera injerencia y que rechaza la posibilidad de una desgravación de las donaciones ya que favorece a esta posición, el reconocimiento del estatus público de los partidos políticos sin distinción.
- b. La cristalización de un sistema de financiamiento de los partidos.
- c. El problema de una adecuada apreciación de los impuestos que deja de percibir el Estado.
- d. Como solución que se vuelve a plantear la necesidad de eliminar los beneficios impositivos.

e. Lo que busca un sistema de financiamiento mixto, es evitar la dependencia de los partidos políticos respecto del Estado y su correlativo alejamiento de la sociedad.

### **1.11. Definición de transparencia**

No existe una definición de transparencia comúnmente acordada, pero se puede definir de la siguiente manera: como el acceso que tienen los ciudadanos a la información interna; el alcance la precisión y la puntualidad de dicha información; y lo que pueden hacer los ciudadanos (como las personas de fuera) cuando las personas de adentro no son lo suficientemente diligentes cuando se trate de ofrecer este acceso.

La transparencia en razón a la publicación y difusión de la información y el acceso a la toma de decisiones, es muy importante ya que capacita a las sociedades civil para optimizar los puntos más relevantes que son: responsabilizar al gobierno y a los principales responsables de la toma de decisiones, fomentar la buena gobernanza, mejorar las políticas públicas y la eficacia y la lucha de la corrupción.

## **CAPITULO II**

### **EVOLUCIÓN HISTORICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN AMÉRICA LATINA Y EN ELSALVADOR**

El propósito del presente capítulo establece una aproximación, a la concepción moderna de los partidos políticos, realizando un análisis descriptivo cronológico de la evolución de los mismos, en interrelación con los principales sucesos sociales, culturales y políticos de cada época; asimismo se realiza un análisis de las diferentes constituciones, promulgadas en la nación y que hacían referencia a la regulación estructural, operativa y financiera de los partidos políticos, finalizando con el desarrollo y regulación del financiamiento de los partidos políticos en el periodo post-guerra en El Salvador ya que los cambios sociales significaron también un cambio en el sistema político, la creación del Tribunal Supremo Electoral, la Junta de Vigilancia Electoral, la Fiscalía Electoral, el Registro Nacional de las Personas Naturales y la emisión de un nuevo instrumento el Documento Único de Identidad DUI entre otros son parte de las transformaciones que ha presentado el sistema electoral Salvadoreño .

#### **2. Historia**

##### **2.1. El caudillismo**

El caudillismo, fue un fenómeno social, político surgido en Hispanoamérica en el siglo XIX, consistente en que uno o varios líderes, generalmente provenientes de otros países, a través de su carisma o del conocimiento que pregonaban tener, tomaban el control de un grupo de personas consideradas como subalternos o no cultos, quienes tomaban el papel principal, para la resolución de conflictos comunes y tomas de decisiones, teniendo medios

difusos y no estructurados para tal función; así se ha dicho que el caudillismo, “como fenómeno político [...] es el resultado de particulares y propios rasgos de Latinoamérica. Otros por el contrario consideran que es un fenómeno generalizado en el mundo, que se ha producido en diferentes momentos en la historia de la humanidad.”<sup>45</sup>

La figura del caudillismo, en la región centroamericana, se concibió en la época de la colonia, básicamente fue aplicado tanto por los conquistadores, e indígenas (en su organización comunitaria) en el siglo XIX, durante la instauración del “Reino de las Indias” el cual si bien tenía sus propias leyes, sus privilegios y deberes muy particulares[...] el rey era la cabeza y los demás miembros lo constituían los reinos existentes[...] entre estos el Reinado de Guatemala (de las Indias en la que se incluía el territorio salvadoreño). Gracias a una cultura clientelar, el rey había afianzado sus dominios americanos no solo con la conquista inicial, sino con una relación de favores y lealtades con sus vasallos.”<sup>46</sup>

El modelo de gobierno, implementado en esa época era básicamente, “monárquico teocrático”<sup>47</sup>, representado generalmente por medio de los líderes de la iglesia católica, siendo estos que retomaban, el control de los indígenas, a través de enseñanzas y modelos culturales europeos, que moldearon completamente la personalidad de dichas poblaciones, desechando completamente sus costumbres milenarias; estableciendo en medio de la convivencia de dichos pueblos, siendo los mediadores y decisores, en la resolución de conflictos comunes y la toma de decisiones en pro del grupo social estructurado.

---

<sup>45</sup> Mu-Kien Adriana Sang, *Buenaventura Baez: El Caudillo del Sur, 1844-1878*, (Instituto Tecnológico de Santiago Domingo, Santo Domingo, 1991), 39.

<sup>46</sup> Sajid Alfredo Herrera Mena, et.al., *El Salvador Historia Mínima 1811-2011*, (Editorial Universitaria de la Universidad de El Salvador, El Salvador, 2011), 18.

<sup>47</sup> Haydeé Henríquez, *El Secuestro del Estado: Relato Histórico Político*, 2ª Ed, (Talleres Gráficos, UCA El Salvador, 2004), 25.

El caudillismo, represento en esta época, los primeros vestigios de organización política interna, pues es menester, recordar que la organización política, emanaba jerárquicamente de la corona española, a las colonias periféricas fuera del territorio español, las cuales gozaban de cierta independencia normativa para crear sus propias leyes; sin embargo, en esa organización política interna, era direccionada por los sacerdotes, padres jesuitas y mestizos, como todo fenómeno social cambiante. Conforme iba transcurriendo el siglo XIX, los indígenas, comenzaron a tener conciencia de su situación, iniciando su organización, para desprenderse del yugo, por medio del cual eran oprimidos por el conquistador, estableciendo caudillos, que pretendieron rebelarse al *estatus quo*, de la época, aunado a esto, las ideas independentistas empezaban a brotar, en el conglomerado social.

Esto influyo directamente, en la forma de concebir la política, bajo un concepto más liberal de la misma, el cual buscaba desprenderse del yugo de corte colonial español, a través del establecimiento de asociaciones políticas partidarias, representadas por las personas que ostentaban el poder económico en la época, teniendo como actores principales el movimiento Presbítero representado principalmente, por criollos encabezados por Manuel José Arce, y los sacerdotes José Matías Delgado junto a los hermanos Aguilar entre otros.

Para que el caudillismo, finalmente fuera abandonado, se necesitó básicamente, que la confederación centroamericana se separara definitivamente, esto se inició durante “los años de 1838 y 1839 [...] los ejércitos de Honduras y Nicaragua le declararon la guerra al poder central e invadieron El Salvador, sede de los poderes federales [...] Sin embargo los intentos de organización política centroamericana persistieron pero las propuestas se dieron bajo tres modelos: una república unitaria, una confederación y una república federal. Las diversas facciones políticas no lograron acuerdos o alianzas duraderas.” Pues

de esta forma el control de cada comunidad organizada, se centralizo y canalizo en cada país por medio de asociaciones de naturaleza política.<sup>48</sup>

En síntesis, los primeros partidos políticos establecidos en el siglo XIX en el país, se establecieron en una dicotomía entre partidos liberales representados por los independentistas, y conservadores que mantenían en sus genes resabios del colonialismo y su forma de concebir la política; y con múltiples constituciones de la República, 1824, 1841, 1864, 1871, 1872, 1880, 1883, 1886, que prácticamente no concibieron en su regulación a los partidos políticos y su organización.

## **2.2. Principales hechos sociales que influyeron en el desarrollo político, en el siglo XX del Salvador**

El siglo XX en El Salvador se vio enmarcado, en buena parte del mismo, por la doctrina del militarismo, la cual tuvo resabios del caudillismo, antes analizado, sin embargo presentaba sus propias aristas; dicha doctrina como fenómeno social político, no es algo estático, determinado, a *contario sensu*, es un fenómeno dinámico, que se ve influenciada por la interrelación comunicativa, entre seres humanos, estableciéndose como actor principal al país de Estados Unidos de América, cuya influencia se debía o era consecuencia de la pretensión e instauración de un control económico y político del país, y la región centroamericana.

Posteriormente específicamente en el año 1924, se funda “*La Federación Regional de Trabajadores de El Salvador*”, conocida como “La Regional”, que trabajo en la organización de obreros y campesinos. Fue la base para la fundación del Partido Comunista Salvadoreño de 1930.”

---

<sup>48</sup> Herrera, *El Salvador Historia Minima*. 34.

El rubro económico principal del país, al inicio del siglo XX y en sus posteriores años siguió siendo el café, pero “la Bolsa de Nueva York, que hundió a buena parte del mundo en la gran crisis económica de la década de 1930,<sup>49</sup> tuvo el impacto de la baja de los precios del café y la crisis de las finanzas públicas, en El Salvador no tardo en manifestarse, con el derrocamiento del gobierno del presidente Arturo Araujo en diciembre de 1931, mediante un golpe militar que llevó a la presidencia al general Maximiliano Hernández Martínez.”<sup>50</sup>

El periodo presidencial (1931-1944) del General Martínez, también conocido como Martinato, se caracterizó por una terrible opresión hacia la clase obrera y campesina, que trataron de rebelarse a la situación social violadora de derechos humanos en que vivían; lo que provoco un hecho abominable y que marcó un antes y después en la historia del país denominada la masacre de 1932.

La rebelión de 1932, tuvo causas que han sido denominadas de corto a largo plazo. “Las explicaciones de largo plazo pueden ser resumidas en dos palabras indígenas y café. Las tierras altas de occidente de El Salvador fueron el centro de la economía cafetalera [...] El occidente salvadoreño también era residencia de la gran mayoría de los indígenas bajo la forma de tenencia de tierra comunal. [...] Se sabe que muchos de los rebeldes eran indígenas, aunque también participaron muchos ladinos. Desde finales del siglo XIX, las tierras altas del occidente de El Salvador y sus pueblos indígenas, habían sido sometidos a intensas presiones de transformación.

Los indígenas perdieron sus tierras comunales por medio de decretos gubernamentales en la década de 1880, aunque, incluso recibieron parte de sus tierras bajo la forma de propiedad privada, la mayoría de las principales

---

<sup>49</sup> Roberto Turcios, et al., *El Salvador, Historia Contemporánea*, (Editorial Universitaria, El Salvador, 2015), 20.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, 179.

tierras para café pasó de ladinos especuladores y de hacendados capitalistas. En 1920, muchos campesinos del occidente salvadoreño, no tenían suficiente tierra para subsistir y muchos de ellos se convirtieron en dependientes a tiempo completo de los salarios en las plantaciones de café.”<sup>51</sup>

Dicha situación en el ámbito económico y social influyo directamente en que, los indígenas y campesinos tomaran conciencia de su situación y se organizaran para pedir restitución de sus tierras y derechos infringidos; el gobierno de Martínez interpreto dicha rebelión como una oposición directa para los intereses de su gobierno, y para no dejar dudas en la mente de cualquier persona, que todo estaba bajo control y que podía prometer orden y estabilidad, ordeno el asesinato de indígenas y campesinos que prácticamente fueron exterminados sin consideración. “fue una decisión política, trágica y homicida [...]”. Los eventos de 1932 tuvieron un profundo y perdurable impacto en el cambio del sistema político de El Salvador, como un precedente de la movilización del pueblo en la búsqueda de protección a su derecho de propiedad, libertad, asociación e igualdad, se evidenciaron las luchas entre la derecha y la izquierda

Dándose junto a esos hechos sociales, culturales y coyunturales el surgimiento de partidos políticos, desde la década de 1910 los partidos políticos empezaron a ser instituciones permanentes hasta 1930 los partidos políticos constituidos fueron los siguientes: Partido Nacional Democrático, Partido Patriótico Nacional, Partido Constitucional, Partido Laboral, Partido Fraternal Progresista, Partido de Evolución Nacional, Partido Republicano, Partido Nacional.”

Otro hecho social determinante, en el desarrollo y evolución de los partidos políticos, fue la huelga de brazos caídos de 1944, a la cual prácticamente se

---

<sup>51</sup> Herrera, *El Salvador Historia Minima*, 68.

unieron toda la escena nacional productiva del país, y fue preludio de la caída del dictador Maximiliano Martínez, siendo pregonada por el Partido Comunista Salvadoreño, la cual tuvo su inicio o germen, paradójicamente con el consentimiento de Martínez, para la creación y formación de sociedades mutualistas, en las que cooperaban trabajadores y patronos de la misma rama, sirvieron, en ese contexto para agrupar y organizar al movimiento obrero, de ahí surgieron reales sindicatos en el siguiente periodo como fue el caso del sector de los ferrocarrileros.[...]Lo sorprendente de la huelga de 1944, es que las masas dieron una heroica demostración de lucha revolucionaria sin contar con una dirección [...]La “revolución” de abril abrió el camino para una verdadera revolución.<sup>52</sup>

La idea de derrocar a Martínez se incrustó en la mente de las masas, los estudiantes iniciaron la agitación y llamaron a una “Huelga general de brazos caídos” este es el nombre como se conoce a los acontecimientos revolucionarios de mayo de 1944 pero no es del todo correcto. Este llamado fue muy tímido para las contundentes acciones que impulsarían La Universidad de El Salvador y las masas, la huelga iniciada el 2 de mayo comienza en las universidades y de manera irresistible se extendió a las fábricas.”<sup>53</sup>

En relación con el desarrollo de las situaciones sociales antes mencionadas, y el autoritarismo militar, surgieron partidos políticos la mayoría de corte militar siendo los siguientes: “Partido Pro Patria, Partido Comunista Salvadoreño (PCS), Partido Independiente, Partido Unión Democrática (PUD), Partido Unión

---

<sup>52</sup> Patricia Guadalupe Ramírez Reyes et., al., “*La incidencia de los Partidos Políticos y El Tribunal Supremo Electoral en la Vulneración del derecho a optar a cargos público*”, (Tesis para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador, 2010).44.

<sup>53</sup> Eduardo Antonio García Palacios y Vittia Patricia Ramírez Rivera “*Monografía Histórica del conflicto armado de los años 80’s en los Cantones San Jacinto la Burrera, Los Cerros de San Pedro, Amatitan Arriba y, Amatitan Abajo del Municipio San Esteban Catarina, Departamento de San Vicente*”, (Monografía para optar a la licenciatura en Educación, Universidad de El Salvador, 2014), 32-34.

Nacional de Trabajadores (PUNT), Partido del Pueblo Salvadoreño (PPS), Frente Social Republicano Partido de Unificación Social Democrática (PUSD), Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD), Partido de Acción Renovadora (PAR), Partido Republicano Independiente (PRI), Partido Acción Constitucional (PAC), Partido de Acción Nacional (PAN), Partido Institucional Demócrata (PID).”<sup>54</sup>

### **2.3. La constitución de la República de 1939 y la ley reglamentaria de elecciones**

La constitución de 1939, fue decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 20 de enero de 1939, y reprodujo prácticamente lo establecido en la constitución de 1886, salvo la asunción de la facultad de los jueces para decretar la inaplicación de leyes contrarias a la carta magna, conocido modernamente como control difuso; con respecto al tema electoral y político en su artículo 21 prescribía que “*El ejercicio del derecho de sufragio por las mujeres será reglamentado en la Ley Electoral.*”<sup>55</sup> Esto fue producto de una reforma, del año 1944 retomado en la Constitución de 1939; la reforma principal introducida en 1944 es el artículo 21, pues en él se reconoció el derecho del sufragio de la mujer y se estableció una ley a efecto que (determinará las condiciones para el ejercicio de este derecho).

Paradójicamente a lo anteriormente expresado, se establecía la irrenunciabilidad del derecho al voto, pero se regulaba para las mujeres desde un punto de vista, de derecho facultativo para ejercerlo, ya que el artículo 144 rezaba lo siguiente: “*El derecho de elegir es irrenunciable, y su ejercicio, obligatorio, salvo*

---

<sup>54</sup> Ramírez, “*La incidencia de los Partidos*”, 44.

<sup>55</sup> Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Nacional Constituyente de El Salvador, 1939).

*para las mujeres que es voluntario...*”<sup>56</sup> Violando así directamente el principio de igualdad, para ejercer el sufragio.

El voto regulado en esa época, era totalmente diferente a la concepción actual del mismo pues no era secreto, el artículo 143 de la precitada constitución establecía que “El Presidente de la República y los Diputados a las Asambleas Nacionales Constituyentes o Legislativas, así como los miembros de los Concejos Municipales, serán electos por medio del voto directo y público de los ciudadanos inscritos conforme a la ley.”<sup>57</sup>

Con respecto a los partidos políticos, su formación, requisitos, estructura organizativa externa e interna, funcionamiento, financiamiento la constitución de 1939 no incorporo artículo alguno que tratara dichos temas trascendentales; en el artículo 195, se hizo hincapié de la omisión, de la creación de una nueva ley electoral y la necesidad de la misma.

Ulteriormente de la Constitución de la República de 1939, se creó la Ley Reglamentaria de Elecciones de ese mismo año, la cual creada por decreto legislativo número 31, del 10 de febrero de 1939, y tuvo la influencia directa de la Ley Reglamentaria de Elecciones de 1886; la cual básicamente estableció como innovaciones “el derecho al voto de la mujer, en cuanto a la representación de Partidos Políticos contendientes se creó la institución de lo que ahora sería la Junta Receptora de Votos, siendo este el Directorio; la Mecánica que se seguía era que los Gobernadores Políticos Departamentales, ocho días antes de que se llevaran las elecciones, convocaban a los Jefes de los Partidos Políticos, en la actualidad serían los presidentes o secretario generales de cada Instituto Político, una vez convocado tenían que ir acompañados de diez corre-

---

<sup>56</sup> *Ibíd.*

<sup>57</sup> *Ibíd.*

ligionarios cada uno para que estos tuvieran participación en dicho organismo, y si estos no se ponían de acuerdo lo tenían que hacer los Gobernadores Políticos Departamentales y estos debían influir un número igual de ciudadanos de acuerdo a cada Partido inscrito en el directorio.”<sup>58</sup>

Posteriormente a la caída del régimen del martinato, y la posterior elección del candidato único Salvador Castaneda Castro, el cual solo estuvo cuatro años en gobierno, y posteriormente fue derrocado por un grupo de Jóvenes Militares, el consejo de Gobierno Revolucionario en 1948, en esa época el país mantuvo el modelo económico capitalista, no obstante, se empezó a instaurar el modelo intervencionista americano, implementado en Estados Unidos, por Jhon Maynard Keines, no obstante no se abandonó completamente la idea del Estado-policía; “todas esas tendencias tuvieron su versión salvadoreña en las políticas de los principales partidos de la época el PRUD y el PCN.”<sup>59</sup>

#### **2.4. Ley de partidos políticos permanentes de 1949**

La ley de Partidos Políticos Permanentes, si bien era inmanente, a las circunstancias establecidas, marcó un antes y después en la historia política del país, por cuanto el Consejo de Gobierno Revolucionario quien gobernaba en ese momento, consideró que era necesaria la existencia de los partidos políticos, en el proceso democrático. Esta ley abarcó ciertas instituciones, como la “permanencia de los partidos políticos, la legitimidad de cada uno de ellos, el registro de los partidos, requisitos de inscripción, apelación y nulidad.

En principio la permanencia de los partidos, viene de acuerdo a la organización misma de estos, y por consiguiente el reconocimiento del Estado, a que los

---

<sup>58</sup> Gerardo Antonio Suvillaga García, “*Historia Electoral y Anteproyecto de Reformas al Código Electoral*”, (Tesis para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvado, 1995), 15.

<sup>59</sup> Turcios, *El Salvador, Historia Contemporánea*, 249.

ciudadanos se puedan organizar, bajo un esquema democrático, a través, de un Instituto Político. En aquel tiempo se tomaban como ilícitos los Partidos Políticos, que fueren excluyentes de la religión, o bien, en base a cualquier clase social, ya que se anteponía a la libertad e igualdad de condiciones.”<sup>60</sup>

Algo curioso que ahora en el panorama actual, no solamente sería una falta de cultura política, sino una “limitante para la democracia, ya que en aquella época, se prohibía los Partidos Políticos con filiación Comunista; otra prohibición era que los partidos políticos no podían tener ayuda del extranjero, ahora se ve que existen fundaciones a nivel mundial y que por la afinidad ideológica, fomentan y apoyan a los Partidos Políticos al desarrollo y progreso en los esquemas democráticos de todo el mundo.”<sup>61</sup>

## **2.5. Constitución de la república de 1950 y la ley electoral de 1952**

La constitución de 1950 creada por la Asamblea Constituyente el siete de septiembre de 1950, trajo como innovaciones, la implementación, aunque sea de manera formal de un catálogo de derechos sociales; tales como trabajo, seguridad social, familia, educación, salud, estableciendo además que la Corte Suprema Justicia era la única para decretar la inconstitucionalidad de las leyes. En el ámbito electoral político trajo, también cambios sustanciales.

El artículo 23 de la citada constitución prescribía que “El sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, salvo las excepciones consignadas en esta Constitución. Son derechos de los ciudadanos: asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos, optar a cargos públicos según sus capacidades, y los demás que reconocen las leyes. Son deberes de los ciudadanos: cumplir y velar para que se cumpla la Constitu-

---

<sup>60</sup> Suvillaga, “*Historia Electoral y Anteproyecto*”, 23.

<sup>61</sup> *Ibíd.*

ción de la República, y servir al Estado de conformidad con las leyes.”<sup>62</sup>

Resaltando del artículo precitado, dos aspectos fundamentales, el primero de ellos es que se consignó el voto como un derecho- y un deber de los ciudadanos, concepción que se mantiene hasta la actualidad, pues el derecho de elegir gobernantes es concebido a la vez como un deber cívico; el segundo aspecto esencial de dicha disposición fue regular expresamente el derecho, que tiene cada ciudadano de asociarse, en pro de la constitución de partidos políticos, de los parámetros de actuación establecidos en la ley, o integrarse a los ya constituidos, siendo por primera vez un reconocimiento expreso del derecho a formar partidos políticos, en una carta magna, pues anteriormente solo se había realizado en ley secundaria (Ley de Partidos Políticos Permanentes 1949).

Asimismo, puede resaltarse la disposición que establece las características del voto que reza lo siguiente:” Artículo 28. El voto será directo, igualitario y secreto.”<sup>63</sup> Pues de recordar que la constitución de 1939, establecía como una de las características del voto es que era público, cuestión que venía a violar la naturaleza del mismo, que se implementa y delibera en la *pisque* humana; otra disposición a tomar en cuenta fue la del artículo 33 que rezaba lo siguiente: “La ley establecerá los organismos necesarios para la recepción, recuento y fiscalización de votos y demás actividades concernientes al ejercicio del sufragio. Un Consejo Central de Elecciones será la autoridad suprema en esta materia.

Los partidos políticos contendientes tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral. Por lo que desde esa perspectiva se ordenó implementar, un ente fiscalizador y organizador de la actividad electoral del país.

---

<sup>62</sup> Constitución de la República de El Salvador.

<sup>63</sup> *Ibíd.*

Por las anteriores disposiciones citadas y analizadas, se vio la necesidad de que la ley secundaria, fuera actualizada a los parámetros constitucionales, creándose así la Ley Electoral de 1952 la cual impregna dos cuestiones fundamentales que a la fecha siguen vigentes pero de una manera más desarrollada, y es que se estableció como requisito para poder votar la necesidad de estar inscrito en el registro electoral (actualmente padrón electoral), y el día de la votación tener la cédula electoral (Documento Único de Identidad Vigente).

Acerca de las facultades que tenía el Consejo Central de Elecciones (C.C.E) se establecieron, “el llevar el registro de candidatos ya sea para Presidente, Vicepresidente y Diputados, registro que antes (ley transitoria electoral) lo llevaba el consejo departamental electoral, función tan importante que en esta ley se reconoce al C.C.E., como único organismo atinado para llevar dicho registro. Las otras facultades que se atribuía al C.C.E., se estipulaban las de recuento y escrutinio, y haciendo un paréntesis en esta parte del proceso electoral y de esta época debía de estar presente el Fiscal General de la República”.<sup>64</sup> Así en la ley se encontraba regulado lo referente a los observadores, ya que se invitaban “al Cuerpo Diplomático, a la Prensa Nacional y a los representantes de los partidos políticos, ahora esto ha cambiado porque es un derecho del partido político, fiscalizar el proceso; y en cuanto a la libertad de expresión debe de entenderse que de hecho se hagan presentes los miembros de la prensa ya sea ésta nacional o internacional.”<sup>65</sup>

## **2.6. La ley electoral de 1961 y ley transitoria de partidos políticos de 1962**

Previo al análisis propiamente dicho de las leyes citadas en el título de este acápite, es menester resaltar el previo surgimiento de partidos políticos, que

---

<sup>64</sup> Suvillaga, “*Historia Electoral y Anteproyecto*”, 25.

<sup>65</sup> *Ibíd.*

tuvieron una participación, notoria en esos años, incluso que siguen presentes en la actualidad los cuales fueron el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido de Conciliación Nacional (PCN); el primero de ellos se funda “bajo una ideología de centro humanista-cristiano, nace el 25 de Noviembre de 1960, el Partido Demócrata Cristiano (PDC), del cual se señalan entre los principales fundadores: Abraham Rodríguez, Roberto Lara Velado, León Cuellar, Guillermo Manuel Ungo, Julio Adolfo Rey Prendes, José Napoleón Duarte, entre otros.”<sup>66</sup>

El segundo partido político mencionado “nace el 30 de septiembre de 1961, constreñido a una ideología centroderecha, conservador y liberal, el Partido de Conciliación Nacional (PCN) el cual fue considerado durante años como el partido de los militares, a pesar de que la mayor parte de su dirigencia estaba formada por políticos profesionales civiles.”<sup>67</sup> Dichos partidos de antaño, tenían sus principales miembros del Estado y sus dependencias siendo mayoritarios en su época.

Ahora bien, La Ley Electoral de 1961, estuvo en vigencia del 8 de diciembre de 1960 al 12 de septiembre de 1961, ésta vino a derogar a la Ley Electoral, anterior a excepción del capítulo primero del título décimo, las razones de peso fueron el garantizar el libre ejercicio del sufragio, como la garantía del proceso electoral, por un lado, y por otro la reforma de cómo se reguló a los partidos políticos en cuanto a la inscripción.

Una de las novedades que trajo ésta Ley fue que los miembros del Consejo Central de Elecciones iban a ser nombrados por la Junta de Gobierno y no en la forma como anteriormente se nombraba, es decir, con un poco más de pluralidad y participación de otros sectores o poderes del Estado, más bien se

---

<sup>66</sup> Reyes, “*La incidencia de los Partidos*”, 45.

<sup>67</sup> *Ibíd.*46.

da un retroceso a la vida jurídica electoral ya que en las facultades que tuvo el Consejo Central de Elecciones, en aquella época fue el calificar las solicitudes para formar parte en el proyecto de Ley Electoral y demás atribuciones en forma general.

En ese orden de sucesos, en 1962 se da la Ley Transitoria de Partidos Políticos. Esta ley transitoria se dio a raíz del golpe de Estado de 1979, y fue esta misma la que vino a derogar el Decreto Legislativo 608, que contenía la Ley Electoral, publicada en el Diario Oficial del 12 de septiembre de 1961, ya que era necesario crear una ley que regulara o reglamentara la constitución de partidos políticos, así como su inscripción para que de esta manera hubiere elecciones, libres, igualitarias y con la garantía de la transparencia de un proceso democrático.

## **2.7. La Constitución de la República de 1983 y el Código Electoral de 1992**

La constitución de 1983, se dio en medio de una situación convulsionada en el país, que estaba inmerso, en una guerra civil fratricida, entre Fuerza Armada y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), a Constitución de 1983, es la carta magna de mayor duración en el país, pues se encuentra vigente hasta la actualidad en cuanto al ámbito político electoral la Constitución de 1983 marca una nueva etapa del proceso electoral.

La comisión redactora del proyecto de la Constitución al referirse al capítulo relativo al Consejo Electoral de Elecciones, se planteó diversas alternativas sobre la conformación del Consejo, unos sostenían que debía estar integrado como tribunal por personas ajenas al quehacer político, otros pensaban que debía estar formado exclusivamente por partidos políticos [...] el Consejo Central de Elecciones quedo formado por tres miembros propietarios, y tres

suplentes elegidos por la Asamblea Legislativa, de cada una de las ternas propuestas por los partidos políticos o coaliciones legales que hubieren obtenido mayor número de votos. El presidente es del partido mayoritario y durara cinco años en sus funciones.”<sup>68</sup>

Posteriormente se dieron los llamados “Acuerdos de México” en torno a la depuración del Registro Electoral y otros tendientes a la creación del Tribunal Supremo Electoral, “*Se convino en materia constitucional en la sustitución del actual Consejo Central de Elecciones por un Tribunal Supremo Electoral el cual tendría la máxima autoridad administrativa y jurisdiccional en la materia.*”<sup>69</sup> El cual fue creado constitucionalmente el 31 de octubre de 1991 por medio de la ratificación de las reformas Número 1 y Número 3, estableciéndose en el artículo 208 de la carta magna su composición, funciones y duración.

Asimismo, se acordó que la “composición del Tribunal sería definida por la legislación secundaria de modo que no predominase en el ningún partido o coalición de partidos, debiendo incluirse magistrados sin filiación partidista, y su elección por mayoría calificada de la Asamblea Legislativa.”<sup>70</sup>

La constitución de 1983, regula de una forma amplia el derecho a los ciudadanos, a formar partidos políticos, las disposiciones que especifican tal aspecto son las siguientes: Artículo 72 numeral que reza lo siguiente “Los derechos políticos del ciudadano son: Asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos; artículo 77 inciso segundo establece los Partidos Políticos legalmente inscritos tendrán derecho de vigilancia sobre la elaboración, organización, publicación y actualización del registro electoral; artículo 85 inciso segundo “el sistema político es pluralista y

---

<sup>68</sup> Bertrand, *Manual de Derecho Constitucional*, 1156

<sup>69</sup> *Ibíd.*, 1157.

<sup>70</sup> *Ibíd.*

se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo en el Gobierno.

Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa; artículo 210 el Estado reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia.”<sup>71</sup>

Lo primero a resaltar de las disposiciones antes citadas fue el derecho fundamental, que el constituyente le dio a cada ciudadano para formar partidos políticos el cual se interrelaciona con el de libre asociación del artículo 7 de la misma carta magna, debiendo interpretarse ambos en armonía, convirtiéndose el derecho de formar partidos políticos, en un derecho constitucional, el cual debería ser potenciado y desarrollado por leyes secundarias; segundo se estableció como única vía para ejercer a cargos públicos de alto rango en el Gobierno, la pertenencia a partidos políticos artículos 80 inciso segundo, 85 inciso segundo, 151, 208 de la Constitución de la República.

Cuestión que desde una concepción de interpretación amplia del derecho a optar a cargos públicos, es criticable en la actualidad tanto por la doctrina y jurisprudencia, pues limita la participación de personas, no vinculadas a partidos políticos en estos procesos públicos; tres como un aspecto sumamente trascendental para esta investigación, es el reconocimiento expreso a través de la carta magna, del financiamiento de los partidos políticos, a través de la deuda pública y la remisión secundaria para su ampliación.

El código electoral de 1992, regulo una serie de aspectos fundamentales del

---

<sup>71</sup> Constitución de la República de El Salvador.

tema de elecciones, y los partidos políticos, facultando a estos últimos para participar en el proceso de fiscalización electoral, que se realiza cada tres y cinco años en el país, para una simple muestra de lo anterior se puede citar los artículos, 19, 130,138,139,140, de la precitada norma que se refieren a tal aspecto; en ese sentido también regulo aspectos fundamentales como: su constitución art. 150, inscripción art. 158 y régimen interno de los partidos políticos art.168; aspecto esencial de dicha ley fue la regulación del régimen de financiamiento de los partidos políticos, el cual funcionaba como un empréstito entre Estado y partido político, regulando el financiamiento meramente público hacía los mismos, no así el privado.

La existencia de nuevas entidades políticas en esa época como ARENA y el FMLN el primero fundado en el año 1981, por ex militares y miembros del PCN, de corte conservador y de ideología de derecha, y el segundo fue fundado el 10 de octubre de 1980 por las Fuerzas Populares de Liberación "Farabundo Martí" (FPL),el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), la Resistencia Nacional (RN), el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centro-americanos(PRTC) y el Partido Comunista Salvadoreño (PCS); trajo consigo una gama de pluralismo político, que exigía una sofisticación y transparencia en la financiación política, partidaria, sumado a el periodo post-guerra, y la inclusión del derecho al acceso a la información pública y autorregulación estatal, hizo que el tema de los partidos políticos y su financiación trascendiera en los inicios del siglo XIX .

## **2.8. Sucesos históricos que propiciaron la creación de la ley de partidos políticos de 2013**

En “febrero de 2013 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Partidos Políticos, la cual fue demandada por miembros de la Iniciativa Social para la

Democracia (ISD), ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.”<sup>72</sup>

Esta tuvo su razón de ser, debido que en El Salvador, la regulación de los partidos políticos se reducía básicamente a algunos pocos artículos del Código Electoral lo cual era considerada insuficiente, tomando en cuenta que constitucionalmente el artículo 86 inciso segundo de la carta magna, establece expresamente que son la único instrumento para la representación del pueblo en el gobierno, -teoría de la representación política-, en consecuencia se necesitaba una ley secundaria que regulara los aspectos operativos, orgánicos, financieros y de autorregulación de los partidos políticos.

## **2.9. Sucesos históricos-coyunturales, que precedieron a la sentencia de Inconstitucionalidad 43-2013**

La norma jurídica a mediados del siglo pasado reguló la existencia legal de los partidos políticos fue La Ley de Partidos Políticos Permanentes con vigencia de 1949 a 1960, su origen fue la necesidad de garantizar la intervención política de la ciudadanía, ya que en ese momento habían grupos políticos que no aseguraban el rol activo del ciudadano en la vida política como tal, con esta Ley se buscaba que existieran organizaciones políticas permanentes en el tiempo en la búsqueda de la consolidación de un Estado democrático, a través del reconocimiento social y jurídico de estas organizaciones.<sup>73</sup>

La exclusión de constitución de partidos políticos con filiación comunista,

---

<sup>72</sup> Xiomara Yamileth Escobar Rosales et., al., “*El Financiamiento de los Partidos Políticos y la Probidad Pública*”, (Tesis para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador, 2016),153.

<sup>73</sup> El Consejo de Gobierno Revolucionario de la Republica de El Salvador. D. N. 244, del 23 de agosto de 1949, D.O.N. 184, Tomo 147, del 24 de agosto de 1949. Fue derogada por D. L N. 3108 del 28 de julio de 1960, D. O.N 142, Tomo 188, del 29 de julio de 1960.

razones de sexo o clase social, fines religiosos, los financiados con aportes extranjeros eran parte de las limitantes que contenía esta ley por considerar en ese momento que contrariaban los principios constitucionales.

Los requisitos para la constitución de cualquier organización política en ese momento iban desde: no contradecir los principios democráticos, un mínimo de afiliados de 2000 personas y que se distribuyeran en al menos 5 departamentos, que establecieran mecanismos de participación ciudadana y destacar que debían indicar en la misma la forma por medio de la cual obtendrían ingresos para sus actividades políticas para poder presentar solicitud de inscripción ante el ministerio del interior ya que ellos llevaban un libro de registro de partidos políticos, así también dicha ley establecida un procedimiento por medio del cual se impugnaba en caso de rechazo a la inscripción conocía la Corte Suprema de Justicia.

Posterior a la LPPP no se contó con un régimen legal propio que regula a los partidos más allá de unas cuantas disposiciones constitucionales de fusión, cancelación y financiamiento público de los partidos en el Código Electoral. En la Constitución de 1950 se reconocía el derecho de los ciudadanos de asociarse para constituir partidos políticos, así mismo del derecho de vigilancia de los partidos políticos en el proceso electoral.

En la Constitución de 1983 introdujo dos importantes modificaciones entorno a los partidos políticos, una de ellas fue que los partidos políticos eran el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo en el gobierno y la segunda que atañe al tema central de esta investigación es la instauración de un sistema de financiamiento público a través de la deuda política con el fin que los partidos políticos tuvieran cierta independencia de ciertos poderes facticos.

En septiembre de 2006 los partidos políticos, la comisión política y la comisión

de reformas electorales de la Asamblea Legislativa, decidieron constituir la Comisión Interpartidaria para lograr acuerdos sobre reformar electorales que durante años se venían discutiendo, uno de los temas de agenda era la fiscalización de las finanzas de los partidos y la regulación de propaganda electoral, comisión fue disuelta en diciembre de 2007 al no obtener resultados.

Posteriormente los partidos políticos ARENA y FMLN de forma separada presentaron propuestas de Ley de Partidos Políticos ambos proyectos contenían los temas de financiamiento y transparencia, en este proceso diversos actores sociales participaron en el proceso de discusión y elaboración de la actual LPP, organizaciones sociales como FUNDE, FUNDAUNGO, UCA ISD, CREE, Aliados por la Democracia y el TSE fueron parte de la construcción de la regulación entorno a la fiscalización del financiamiento sin embargo el legislador no tomó en cuenta las consideraciones de los actores de sociedad civil.

Tras el dictamen favorable de la comisión de reformas electorales y constitucionales el 12 de febrero de 2013 en el cual se estableció que la LPP regularía la constitución, formación, organización, inscripción, financiamiento, derechos y deberes de los partidos políticos el 14 de febrero de 2013 se aprobó publicado en el D.O. N° 40, Tomo 398, del 27 de febrero de 2013.

El nacimiento jurídico de La Ley de Partidos Políticos, implicó una reacción crítica, por parte de la ciudadanía y sectores sociales en cuanto a que su articulado ignoraba totalmente, lo referente a los donantes privados de los partidos políticos; situación fundamental para el desarrollo del tema de la transparencia; donde los principales partidos políticos ARENA y FMLN *“permiten recibir donaciones privadas que superen el medio millón de dólares y que no les obliga a revelar a la ciudadanía quiénes hacen esas aportaciones.*

*La ley tampoco ordena a los partidos que implementen sistemas de funcionamiento de la democracia representativa, como prescribe la Constitución de la República en el artículo 85.”<sup>74</sup>*

Por lo que anterior, a la sanción y promulgación de la ley antes referida diferentes ONGS, habían solicitado, al Presidente de la República de esa época, Mauricio Funes Cartagena que, en el uso de sus facultades constitucionales, vetara la Ley de Partidos Políticos por violar disposiciones constitucionales y de la Ley de Acceso a la Información Pública al ocultar información sobre los donantes privados de los partidos políticos; petición que fue rechazada por el Presidente de la República en funciones, sancionando y promulgando la Ley de Partidos Políticos, publicada en el Diario Oficial, el 27 de Febrero del año 2013.

En ese contexto diferentes instituciones sociales y ciudadanos en uso de sus derechos y garantías constitucionales, acudieron a la Sala de lo Constitucional tratando de revertir esa situación, siendo admitida la demanda de Inconstitucionalidad, presentada por los ciudadanos Eduardo Salvador Escobar Castillo, José Ramón Villalta y René Landaverde Hernández, mediante la cual solicitaron que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 24 letras f. y h., 37 inc. 1°, 52 inc. 1°.

El Capítulo IV del Título VI "Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos" (este último por omisión parcial) de la Ley de Partidos Políticos, contenida en el Decreto Legislativo n° 307, de 14-II-2013, publicado en el Diario Oficial n° 40, tomo 398, de 27-II-2013 (o "LPP"), por la supuesta contravención a los arts. 2 inc. 1°, 6, 72 ord. 3°, 79 inc. 3°, 85 inc. 2° en relación con el art. 3

---

<sup>74</sup> El Faro, Asamblea aprueba Ley de Partidos que oculta información sobre donantes privados, (El Salvador, 2019). <https://elfaro.net/es/201302/noticias/11039>.

y 210 de la Constitución; dictándose la sentencia de Inconstitucionalidad 43-2013, que marcó un antes y después en el financiamiento de los partidos políticos específicamente en el derecho de acceso a la información pública, principio de transparencia y a la rendición de cuentas.

## **CAPITULO III**

### **EL FINANCIAMIENTO POLITICO EN AMÉRICA LATINA Y EL SALVADOR**

En este capítulo tiene como propósito presentar un resumen de los Antecedentes históricos del Financiamiento Político de América Latina y de El Salvador, tomando en cuenta los sucesos coyunturales desde el Siglo XVIII con la Revolución Francesa, hasta el Siglo XX, cuando se reconoció a la Democracia como forma de gobierno, permitiendo el Sufragio sin ninguna limitante, la caída de las dictaduras; el inicio al proceso de Constitucionalización del financiamiento político. Se detallan las características de los tipos de financiamiento de los partidos políticos, como también el tipo de financiamiento que se permite en El Salvador, aplicando la normativa correspondiente.

#### **3. El financiamiento político**

##### **3.1. Antecedentes históricos**

Es indiscutible que los partidos políticos han venido evolucionando ampliamente, desde su aparición como grupos o fracciones defensoras de particulares intereses que se sentían amenazados por la lucha entre las monarquías europeas, hasta los modernos partidos de masas, que surgen como el crecimiento de la población y territorio del Estado; así otro suceso como el sufragio hizo posible una mayor participación en el proceso de selección de los gobernantes. Durante este periodo transformador de los partidos, se destacan los llamados “partidos notables” que son formados en aquel entonces por la naciente burguesía, como instrumento de denominación y defensa, alrededor de personas que monopolizan el poder político o económico en los

parlamentos, tal como sucedió en diferentes periodos del siglo pasado en Inglaterra, Alemania, Italia, Francia y Estados Unidos.

En los albores del siglo XXI ningún país del continente podría conducirse por los cauces de la democracia representativa, sin contar con una reglamentación que asegurara 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 partidos políticos y/o candidatos o peor aún, de dineros provenientes de actividades delictivas, poco se cuestionaba, la importancia de regular el dinero de las campañas electorales, esto era así por el nivel de desarrollo de las sociedades, donde el sufragio universal era la limitante principal para demandar la participación en igualdad de condiciones, la verdadera competencia era entre elites de poder cuyos candidatos poseían recursos propios.<sup>75</sup>

Lo anterior conllevó a que a finales de siglo XIX y principios del XX se contemplaran regular la financiación de los partidos políticos adoptando medidas como: limitación de los gastos electorales y fuentes prohibidas de financiamiento específicamente en el sistema privado.

En la legislación Británica a finales del siglo XIX se originaron las medidas entorno al financiamiento específicamente a los candidatos a cargos de elección popular regulándose un límite a gastos electorales específicamente al candidato con esto se pretendía evitar la corrupción electoral, posteriormente se incorporó a legislaciones Anglosajonas, Australia, Estados Unidos y Canadá en algunos casos se reguló entorno a los partidos políticos en otros en relación con los candidatos y en otros organizaciones políticas que no constituían un

---

<sup>75</sup> Félix Ulloa, *Financiamiento Político: órganos de control y régimen de sanciones, de las Normas a la Buenas Practicas*, (OEA e IDEA, San José Costa Rica, 2004), 108.

partido como tal, en ese sentido se pretendió buscar el sistema de financiamiento acorde al régimen político de cada país propiciando igualdad de condiciones en la contienda electoral, reduciendo las necesidades económicas, garantizando la participación ciudadana y atenuando la dependencia a fuentes privadas que a menudo son grupos con intereses particulares.<sup>76</sup>

Con la prohibición de que determinadas organizaciones hicieran contribuciones económicas a candidatos o partidos políticos se pretendía garantizar los principios constitucionales de un Estado democrático reduciendo la presión de determinados grupos de poder interfirieran en la administración pública; en algunos países no bastó la limitación del financiamiento y la prohibición a fuentes de financiamiento sino que también implementaron un tratamiento fiscal especial con el fin de control, sancionar y garantizar la participación ciudadana en la financiación política.

Los partidos, al inicio de su historia, eran agrupaciones laxas que estaban conformadas, de forma casi total, por personalidades de considerable fortuna, lo que les permitía no tener que contar con un patrimonio propio para mantener su estructura organizativa. Esta modalidad de partidos, que en general la Ciencia Política ha llamado "partidos de cuadros", estaba en consonancia con el establecimiento en los regímenes políticos de la época, a mediados y finales del siglo XIX, del sufragio censitario. Este tipo de sufragio hacía, como ha señalado el autor, que " los procesos electorales tuvieran unos costes a los que sólo podía hacer frente la fortuna personal de un candidato, sobre todo porque la restricción del derecho de voto permitía realizar muy escasa publicidad por medios técnicos, si es que hacía falta alguna".<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Pilar del Castillo, *La Financiación de partidos y candidatos en las Democracias Occidentales*, 2º edición, (Centro de Investigación Sociológica y Editores Siglo XXI DE España, 1985), 11 y 12.

<sup>77</sup> Fernando Fernández-Llebrez, *La Financiación de Los Partidos Políticos, Evolución y Rasgos Principales, Curso De Partidos Políticos*. 4º Ed, (Ediciones AKAL, S.A., 2003), 172-174.

Las campañas electorales se caracterizaban por el contacto que se establecía entre el candidato y los votantes de los distritos. Estas características típicamente liberales hacían que los partidos se convirtieran en comités de elección cuya finalidad más determinante era llevar a sus candidatos al parlamento, para después olvidarse de las demandas una vez alcanzado este objetivo. Esta realidad política, suponía un claro enfrentamiento con la concepción más democrática de "un hombre, un voto", puesto que la vida política y partidaria estaba limitada a las personas que tenían derecho y posibilidad de votar y de acceder a los cargos públicos.

La incorporación del sufragio universal masculino trajo la aparición de los "partidos de masas", tradicionalmente vinculados a la izquierda, que estaban representados y formados por actores que necesitaban de una financiación colectiva y propia. Por un lado, se necesitaba conseguir recursos económicos entre todos los miembros del partido para su financiación y por otro se buscaba que los partidos tuvieran un mayor número de militantes para darle vida propia al partido y competir. Del mismo modo, la superación del voto censitario supuso la incorporación en los parlamentos de personas no vinculadas con la oligarquía burguesa, la inclusión de parlamentarios pertenecientes a las clases populares, esto permitió que se generalizara la demanda por la cual los cargos públicos debían ser remunerados.<sup>78</sup>

Es claro que el problema del financiamiento de los partidos individualistas, propios del liberalismo; no es el mismo que el financiamiento de los actuales partidos de masas. En el primero, las aportaciones de dinero las hacían quienes eran poseedores de una fortuna personal, podían participar en las elecciones, esto es por la existencia de un sufragio censitario restringido por las razones sociales, económicas de edad y sexo. En cuanto a las campañas electorales

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*

en estas condiciones, limitadas a convencer a un electorado pequeño, eran costeadas por los propios candidatos o los grupos a los cuales pertenecían, en la organización reducida, que generalmente se ponían en movimiento en épocas electorales y se caracteriza porque sus miembros tienen una falta de profesionalización política.

### **3.2. Financiamiento político y proceso de constitucionalización**

A partir del proceso de constitucionalización de los partidos políticos, que se produce de forma generalizada después de la II Guerra Mundial, se desarrolla un debate sobre la financiación de los partidos políticos que se relaciona con la labor que éstos realizan en el sistema político. Se considerará a los partidos políticos como instrumentos centrales de la democracia, puesto que ellos eran los que articulaban de forma mayoritaria la voluntad popular y a la vez eran la más clara expresión del pluralismo social. Se planteó la necesidad de introducir criterios que superaran el carácter exclusivamente privado de los partidos y la necesaria intervención del Estado para su sostenibilidad.

Esta concepción no fue del todo aceptada ya que se siguió argumentando a favor de la financiación privada de los partidos, como ocurrió en los Estados Unidos, y la idea de que los partidos debían ser sostenidos, en alguna medida por las arcas del Estado al representar intereses no sólo particulares, sino también públicos, se conoció de forma distinta en los diferentes sistemas políticos. En ese sentido la implementación del financiamiento público tenía estrecha relación con el desarrollo del sistema de partidos.

Indicó que la formación de la voluntad general se tenía que analizar de la pugna de intereses que se manifiesta en la sociedad civil, por lo que ésta es la resultante de intereses opuestos. “La relación entre el dinero y la política se ha

convertido en uno de los grandes problemas del gobierno democrático”, con esta frase abrió James Kerr Pollock su pionero volumen sobre las prácticas de financiamiento político en Gran Bretaña, Alemania y Francia, publicado en 1932. Tal aseveración, así como su llamado a la opinión pública a entender que "una vida política saludable no es posible en tanto el dinero permanezca en la actualidad sin controles".

La expansión de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para los sistemas democráticos, han situado al financiamiento de la actividad política en el centro de la discusión pública en todo el mundo. El tema ha adquirido un perfil global y urgente interés.<sup>79</sup>

Si bien la democracia no tiene precio, si tiene un costo de funcionamiento, ya que se necesita de recursos para mantener la dinámica de la misma, sin embargo el dinero en un Estado democrático es capaz de introducir cambios importantes en los procesos democráticos si no se regula de manera correcta, se debe garantizar en un Estado democrático que la contienda electoral se garantice el acceso a la participación en los órganos de poder político a los diversos partidos que son parte fundamental, ahora la interferencia del aporte privado sin control ni límites puede significar una transacción de poder económico por poder en la toma de decisiones del Estado, dando lugar a conflictos de interés y abriendo la puerta a la corrupción.

El dinero no regulado, sin límites, sin control ni publicidad en la política amenaza la legitimidad de los procesos de un Estado democráticos. alguna vez dijo “el

---

<sup>79</sup> Daniel Zovatto, y Kevin Casas, *Apuntes Sobre La Regulación del Financiamiento Político En América Latina*, 2°. Edición, (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA; Organización de los Estados Americanos, OEA; Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. México, 2011), 17-28.

dinero es la leche materna de la política”, esto por el nivel de toxicidad que se debe eliminar o al menos controlar, en América Latina es la región que presenta mayor desigualdad en la distribución de recursos económicos ejemplo de ello son los diversos casos de corrupción en los que se han visto involucrados Presidentes, Diputados, funcionarios públicos en algunos con el crimen organizado; por ello es importante regular de manera eficiente el financiamiento políticos para preservar y garantizar los principios constitucionales.

### **3.3. Principios que rigen el financiamiento**

El financiamiento de los partidos políticos, independientemente del origen de los fondos, debe sujetarse a determinados principios: publicidad en la contabilidad y en el origen de los fondos, austeridad, legalidad, igualdad de oportunidades entre los participantes, el respeto de los derechos de los partidarios para conocer el monto y la fuente del financiamiento y la garantía de libertad e igualdad entre los distintos grupos políticos, estos deben responder al derecho de acceso a la rendición de cuentas que tiene el pueblo y el deber de rendición de cuentas que tienen los partidos políticos<sup>80</sup>

- a. La publicidad en las contabilidades y en el origen de los fondos permiten el conocimiento, la claridad y la transparencia de esos fondos y su repercusión en las candidaturas en el seno de los partidos, donde muchas veces se desplaza la competencia electoral. También afecta las decisiones que se adopten. Por ello, se requieren normas claras y precisas que le posibiliten a la sociedad conocer el origen y destino de los fondos de los partidos políticos, especialmente si el financiamiento es privado requiere mayor publicidad, eso

---

<sup>80</sup> IIDH, Financiamiento de los partidos políticos, (Costa Rica 2019), [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/financiamiento%20de%20los%20partidos.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/financiamiento%20de%20los%20partidos.htm)

explicara en ciertos casos las razones por las cuales se nombra a los titulares de determinados cargos y los motivos de la adopción de algunas políticas.

- b. La austeridad en los gastos, con campañas racionales de plazos cortos y con igualdad de oportunidades entre los contendientes, constituye otro importante principio que debe respetarse para que el proceso electoral no se convierta en derroche irresponsable de dinero, con gastos exagerados e innecesarios.
- c. Los controles eficientes, internos y externos que le den garantías al país y a los ciudadanos de que las actividades políticas se realizan con equilibrios entre un gasto razonable y un ingreso suficiente, ambos fácilmente comprobables. Los fondos privados son lícitos, cuando los intereses perseguidos son legítimos y se realizan de modo transparente. La aparición de fondos provenientes del narcotráfico justifica las medidas tendientes a hacer más rigurosos los controles.
- d. Los derechos de los afiliados a conocer los gastos e ingresos de su partido y los mecanismos mediante los cuales la información se pone en práctica.
- e. La legalidad del ingreso y del gasto en el caso de fondos provenientes del sector público. La comunidad tiene el derecho de saber cuál es la utilización y el destino de esos fondos. La legalidad del ingreso y del gasto supone una determinación de los criterios que lo justifiquen (motivo del ingreso y del gasto), el contenido (actividades autorizadas y obviamente relacionadas con la actividad partidaria y electoral), la finalidad lícita.
- f. El respeto a la igualdad y a la proporcionalidad del financiamiento entre las distintas fuerzas que participan en el proceso. En ese sentido, tienen derecho

al financiamiento tanto los partidos nuevos como los que han participado en anteriores contiendas electorales. En igual sentido se abre la posibilidad a organizaciones no partidistas.

### **3.4. Financiamiento de los partidos políticos definición**

Como lo se advierte en el primer capítulo de esta investigación no hay una definición como tal sin embargo algunos autores han dado sus aportes a este tema es así que, el autor, expone que el tratamiento de la financiación, está conectado con el de la remuneración de los cargos de elección, que tanto debate produjo en el pasado, haciendo evidente que: "*en cuanto comienzan a retribuirse los cargos electivos inmediatamente surge la cuestión financiera en relación a los partidos, probablemente por un mero proceso de extrapolación hasta cierto punto admisible si, se piensa que los candidatos a ocupar tales cargos son personas presentadas por los partidos*".<sup>81</sup>

La consideración de los partidos como instrumentos públicos y/o privados ha llevado a distinguir en la Ciencia Política entre financiación privada y pública. Se llama financiación privada a la que se gesta, en clara conexión con la desarrollada durante el primer período de formación de los partidos, por cauces particulares no estatales. Y financiación pública, a la que tiene su origen y articulación de forma oficial, es decir, desde las arcas públicas del Estado.<sup>82</sup>

### **3.5. Tipos de financiamiento**

#### **3.5.1. Financiación privada**

La relevancia de esta forma de financiación reside en que para el pensamiento liberal los partidos tienen una justificación primordialmente privada, lo que hace

---

<sup>81</sup> García Cotarelo, *Los Partidos Políticos*, 306.

<sup>82</sup> Fernández, *La Financiación De Los Partidos Político*, 175-180.

que sus apoyos económicos deban provenir de ese ámbito. Aun así, esta modalidad de financiación es compleja y variada, teniendo distintas formas de llevarse a cabo y ocasionando diferente consecuencia políticas.<sup>83</sup> Las distintas formas de financiación privada que se conocen cinco son las más representativas: las cuotas de afiliados, los donativos, los préstamos y créditos, la gestión del patrimonio propio y los ingresos atípicos:

- a. Cuota de afiliados: Se entiende como el conjunto de aportaciones económicas individuales que periódicamente los afiliados de un partido aportan a la organización, con carácter obligatorio. Esta forma de financiación era la manera habitual por la que los "partidos políticos de masas" se fueron financiando desde sus inicios. Debido a que no contaban con donativos y subvenciones privadas de forma constante, estos partidos buscaban una financiación sustentada en aportaciones particulares de sus miembros. Si bien su origen se dio en los "partidos de masas", con el paso del tiempo el pago de las cuotas se fue extendiendo a los demás partidos. Esta vinculación económica es una forma muy importante de expresar el nexo existente entre un partido y sus miembros, no sólo en su dimensión más material, sino también en la psicológica.
  
- b. Donaciones: Son contribuciones económicas voluntarias no periódicas de carácter privado. Esta forma de financiación tiene su origen en los partidos conservadores, ya que históricamente se establecía una relación entre determinados intereses privados y los candidatos, de tal modo que éstos actuaban a favor de los que les pagaban las campañas. Esta forma de financiación tiene el problema de que puede limitar la independencia de la actuación de los partidos y que el interés general se vea disminuido por otro

---

<sup>83</sup> *Ibíd.*

de carácter particular. Es este problema el que ha llevado a que algunos países limiten, o incluso prohíban, las contribuciones de organismos, empresas o entidades privadas o aquellas que estén ligadas de alguna forma a la administración pública.

c. Préstamos y créditos: En esta modalidad de financiación los partidos actúan como empresas que operan en el mercado económico, solicitando préstamos y créditos a los bancos que imponen condiciones uniformes, al menos formalmente, para el conjunto de partidos. Lo más habitual es que los partidos recurran a esta forma de financiación en los procesos electorales. En principio se deben dar condiciones de igualdad entre los partidos, puesto que no es la rentabilidad monetaria la que debe guiar estos préstamos. Sin embargo, y debido a que no todos los partidos pueden pagar los créditos por igual y de forma eficiente, las empresas y/o bancos hacen los préstamos sólo a los que les ofrecen garantías de que tales operaciones económicas son rentables, por lo que los partidos grandes son los que salen beneficiados de forma constante, ya que su índice de riesgo es menor.

d. Gestión de patrimonio propio: Esta forma de financiación se caracteriza porque los partidos actúan como si fueran empresas privadas o sirven como intermediarios para su administración. El tipo de empresas que los partidos suelen tener son las dedicadas a editoriales y prensa, aunque aparte de su labor de propaganda ideológica, su trascendencia económica es pequeña porque normalmente son deficitarias.

Ingresos atípicos: Como ha señalado, esta fórmula se refiere a aquellas vías de financiación que no se encuentran en la estricta legalidad y que están en la línea fronteriza de la corrupción y del delito. Las dos formas más comunes de subvención atípica es la referida de las aportaciones extranjeras y a la práctica

denominada como Sottogoverno. En la primera determinadas organizaciones ajenas al país, ya sean nacionales o internacionales, hacen llegar fondos a un partido a través de personas o entidades interpuestas.

La práctica del Sottogoverno se refiere a que, ante la necesidad de los partidos de obtener más dinero para su financiación, y al estar vinculados a instancias de la administración, éstas conceden contratos a empresas que se prestan a entregar dinero a un partido. Esta práctica, además de la posible ilegalidad, ya que no tiene en cuenta los principios de imparcialidad y neutralidad de la Administración, expresa otro rasgo muy significativo de algunos sistemas políticos que atañe a su legitimidad y el nivel moral de las prácticas políticas.

### **3.5.2. Financiamiento publico**

En términos generales el financiamiento público es aquel que proviene de las arcas del Estado comúnmente denominado cuota política y este puede ser:

- a. Financiación pública directa: Se define como directa a aquella por la que los partidos políticos reciben directamente algún tipo de subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. De esta forma de financiación se puede destacar dos grandes tipos.<sup>84</sup>
- b. Financiación de gastos electorales: Esta financiación se da cuando el Estado subvenciona con una determinada cantidad de dinero teniendo en cuenta los resultados electorales obtenidos. Debido a que los partidos que solicitan dicha ayuda económica son partidos que anteriormente se han presentado a las elecciones, la financiación se suele adelantar en función de los resultados obtenidos en los comicios ya celebrados y de las previsiones sobre los futuros.

---

<sup>84</sup> Ibíd.

- c. Financiación de gastos permanentes: Se da cuando el Estado subvenciona anualmente con una determinada cantidad los gastos ordinarios de los partidos y grupos parlamentarios en los períodos inter electorales.
- d. Financiación pública indirecta: Existe cuando el Gobierno o las instituciones públicas subvencionan de manera no directa a través de los Presupuestos Generales o, “simplemente, reconocen un tratamiento de favor en el cumplimiento de ciertos deberes de carácter onerosos”.

### **3.6. Modalidades del financiamiento**

- a. Financiamiento en especie: Con el objetivo de dar eficacia práctica al principio de igualdad de oportunidades en las campañas electorales, se da una forma de financiamiento por la que se proporcionan una serie de ventajas en especie. Mediante esta manera de financiar a los partidos determinadas medidas oficiales proporcionan, en la práctica, una ampliación de las posibilidades económicas de los partidos al no tener que hacer frente a determinados gastos electorales. El ejemplo más claro y tradicional de esta forma de financiación es el referido a la existencia de espacios gratuitos de propaganda político-electoral en los medios de comunicación de masas públicos.

Estos espacios gratuitos deben cumplir el principio general de igualdad, no obstante, esta consideración igualitaria no es incompatible, como ocurre en el caso español, con criterios de proporcionalidad en función de los escaños que se tengan, obteniendo mayor tiempo y una mejor colocación en los espacios de publicidad, los partidos con más votos y escaños. Además de los espacios gratuitos hay otras formas de financiación en especie referidos a la celebración de actos partidistas –plazas, teatros, vallas publicitarias, etc.

- b. Medidas fiscales especiales: Consiste en un trato fiscal favorable por medio de exenciones o desgravaciones a los partidos, teniendo en cuenta sus actividades, los afiliados, el pago de las cuotas y los donativos que reciben. Esta forma de financiación ha sido muy criticada por las irregularidades económicas fiscales que permite realizar, por lo que es bastante inusual y sometida a restricciones. De este modo en Alemania, Estado Unidos y Canadá sólo es válida para determinadas donaciones, siendo inexistentes en el caso español.<sup>85</sup>
- c. Subvenciones a organizaciones realizadas con los partidos: Este tipo de financiación se produce cuando el Estado subvenciona indirectamente a los partidos en la medida en son subvencionadas determinado tipo de organizaciones. El caso más frecuente de esta forma de financiación es la que beneficia a múltiples asociaciones que tienen una vinculación de fondo directa, aunque no formal, con los partidos.
- d. El impuesto partidario.<sup>50</sup> La última modalidad se refiere a la detracción de un tanto por ciento del sueldo de los cargos públicos para el partido o grupo parlamentario. Bien es cierto que esta modalidad no tiene una base legal manifiesta y depende de la voluntad de los propios cargos. Esta fórmula de financiación depende mucho de la cultura política propia de cada partido y es probable que, en un proceso de profesionalización de la política creciente, vaya descendiendo, ya que el sueldo de los representantes normalmente constituye sus únicos ingresos lo que dificulta su detracción económica.

### **3.6.1. Financiamiento político en El Salvador**

Para abordar el sistema de financiamiento en el salvador se hará algunas

---

<sup>85</sup> Ibíd.

acotaciones que ya se ha mencionado respecto de los tipos de financiamiento. Como ya se había mencionado el financiamiento público directo tiene tres usos principales:

- a) para la subvención de campañas electorales.
- b) para la operación permanente de los partidos políticos, algo no muy frecuente en América Latina, pero con tendencia a introducirse.
- c) para la investigación y fortalecimiento institucional de los mismos partidos políticos (profesionalización de la práctica política institucionalizada). Este es vital para trascender las características de meras maquinarias electorales, ya que incluye educación cívica, formación y capacitación de cuadros.

Respecto a esta modalidad de financiamiento, el ordenamiento jurídico de El Salvador reconoce el financiamiento estatal o deuda política para el desarrollo democrático ya el Artículo 52 de la Ley de Partidos Políticos, establece que los institutos políticos o coaliciones que participen en las elecciones de conformidad al artículo 210 de la Constitución de la República, tendrán derecho a recibir del Estado una suma de dinero por cada voto válido que obtengan en las elecciones presidenciales para diputados al Parlamento Centroamericano, Asamblea Legislativa y para Consejos Municipales.

La cantidad que se pagará por los votos obtenidos, será igual a la que se pagó a los Partidos en la elección anterior para cada una de ellas, incrementada por la inflación acumulada, reconocida por el Banco Central de Reserva (BCR), que se haya producido durante el período entre cada una de las elecciones que se trate; ejemplo: para las elecciones de febrero del año 2014 el valor del voto fue de cinco dólares con once centavos (\$ 5.11), cada partido tuvo derecho de exigir como deuda política por cada voto dicha cantidad artículo 53 L.P.P, indica

que tendrán derecho al financiamiento, todos aquellos partidos políticos que hayan participado en la elección correspondiente, en proporción al número de votos obtenidos en ella. Por otra parte, el Artículo 56 de la Ley de Partidos Políticos, establece que los partidos políticos o coaliciones contendientes que participan por primera vez en un tipo de elección, tendrán derecho a un anticipo máximo de cincuenta mil dólares (\$50.000) de los Estados Unidos de Norte América esto en razón de que de alguna manera se garantice la participación política en igualdad de condiciones y fortalecer la democracia con el surgimiento de nuevos partidos.

Respecto del financiamiento público indirecto, la ley de partidos políticos en los artículos 60 al 62 contempla el acceso gratuito a medios de comunicación, estableciendo condiciones para franjas electorales en periodos de campaña y periodos ordinarios, así como incentivos fiscales por estar excluidos como sujetos pasivos del pago de la obligación tributaria (renta).

El sistema de financiamiento de la política en El Salvador es mixto, ya que los ingresos de los partidos políticos provienen de fuente privada y pública. Es un sistema permanente, pues los partidos también pueden recibir recursos en periodo entre elecciones. Las regulaciones del sistema de financiamiento se encuentran en la Ley de Partidos Políticos a partir del artículo 50 de la L.P.P.

En los sistemas de financiamiento de la política se debe tomar en cuenta cuatro elementos: control, límites, sanciones y publicidad.

a) El elemento de control se refiere a las instituciones, normativas, mecanismos y procedimientos utilizados para auditar y fiscalizar el origen y uso de los recursos con que cuentan los partidos políticos en tiempos ordinarios y electorales.

- b) El elemento límites hace referencia a los distintos topes legales sobre los recursos que financian a los partidos y los gastos que ellos pueden realizar en un periodo determinado.
  
- c) El elemento sanciones es el conjunto de infracciones que conllevan la imposición pena y/o multas para los partidos políticos, candidatos, funcionarios públicos, y particulares por violentar las normas del financiamiento y las obligaciones en materia de transparencia.
  
- d) El elemento publicidad hace referencia a los mecanismos y procedimientos de acceso a la información y rendición de cuentas respecto de los fondos de los partidos políticos, su origen y su uso. Esto incluye obligaciones de transparencia de los partidos políticos.

El control del sistema le corresponde al Tribunal Supremo Electoral; la Corte de Cuentas de la República, juega un rol de auditor en lo que se refiere a fondos públicos que reciben los partidos, este elemento era sumamente débil y poco desarrollado, pues las capacidades de fiscalización de ambos entes estatales son extremadamente limitadas, casi nulas. En el caso de la autoridad electoral, mayoritariamente se debe a que no tiene un departamento, unidad o dependencia especializada que se encargue de fiscalizar a los partidos políticos; y en el caso del ente contralor, se debe a la inacción institucional.

Se mencionó que el Tribunal Supremo Electoral prácticamente se limita a recibir la documentación financiera que le presentan los partidos políticos, y no procede a la verificación del origen de los pese a los avances que se tienen respecto de este elemento persiste la falta de verificación e interese de dichas instituciones sobre la verificación de la información que presentan los partidos políticos.

En cuanto a las sanciones la Ley de Partidos Políticos en materia de financiamiento son de tipo económico. Sobre este elemento hay poco que informar, pues no se advierte ninguna variación en la ley que indique otro tipo de sanción además de las multas; no se ha reformado la ley para establecer sanciones electorales que signifiquen consecuencias ulteriores por financiamiento irregular ni se han modificado la cuantía de las multas, las cuales siguen oscilando entre \$4,530 y \$16,500 aproximadamente.

Esto indica que se mantienen débiles las sanciones por cometer infracciones relacionadas al financiamiento de partidos políticos por lo que en muchos casos los partidos políticos prefieren pagar la sanción y no declara dicha información.

La inexistencia de un límite al monto total de fondos privados que pueden recibir los partidos políticos y a los gastos que pueden efectuar los partidos en un año fiscal. Son parte de las omisiones en la ley que permite una competencia electoral inequitativa. La Ley de partidos políticos únicamente habla de límites para la divulgación artículo 24-A literal "a".<sup>86</sup> establece que los partidos políticos deben facilitar a la ciudadanía el nombre de las personas jurídicas que realicen aportes al partido siempre que la suma aportada en un mismo año fiscal sea mayor a \$5,170.895; y en el caso de las personas naturales cuando el aporte exceda los \$1,520.856.

Por las restricciones enunciadas, se precisa que la SPTA sólo ha develado los nombres de los donantes que se encuentran arriba de los límites indicados. Los nombres de personas naturales divulgados corresponden al 67% de los

---

<sup>86</sup> Nombres de las personas naturales y jurídicas que realizan aportes al partido político ya sea en especie o efectivo, así como el monto de los mismos, siempre que, para el caso de las primeras, la suma aportada en un mismo año fiscal sea mayor a los cinco salarios mínimos mensuales del sector de la industria; y para el caso de las segundas, la suma aportada sea superior a los diecisiete salarios antes referidos".

aportes totales de este tipo de persona (\$21,054,340.38); y en el caso de las personas jurídicas se publica el nombre de los donantes que han aportado el 94% de \$50,821,498.50, monto que acumulada la totalidad donada por las personas jurídicas.

El elemento de publicidad del sistema salvadoreño permite conocer los montos de financiamiento público y privado que reciben los partidos, el uso o destino que se le dan a los recursos y los nombres de las personas naturales y jurídicas que realizan aportes y el monto de los mismos. Las primeras dos son información oficiosa y la tercera a petición de parte.<sup>87</sup>

Pese al avance en la publicidad del financiamiento de los partidos, particularmente sobre el origen de los fondos, aun es parcial la entrega de información sobre sus gastos, debido a que la misma, autoridad electoral determinó. En general, hay pocos detalles sobre los gastos realizados por los partidos, fecha de realización del gasto, identidad de las empresas o personas con las que se contrató la prestación de servicios o adquisición de bienes.

Esta limitante impide acceder a información con focalización geográfica, subjetiva o electoral. Es decir, no se ha accedido a la totalidad de la información sobre los gastos de un partido en una zona geográfica determinada, no se conoce el total de recursos que utilizó cada candidato en las campañas electorales, tampoco se cuenta con información sobre los gastos efectuados por los partidos en un determinado tipo de elección.

Tampoco es de manejo público los documentos complementarios que respalden o contengan información sobre la identidad de los que aportan, tipo de aporte, fecha de aporte, contratos, facturas, recibos, y cualquier otro documento

---

<sup>87</sup> Ver anexo 1, tabla de donaciones de los partidos políticos del año 2006 a 2018.

que ampare o contenga información sobre los gastos que se aleguen realizados. Los candidatos no son sujetos obligados a revelar el origen y destino de los fondos con que financian sus campañas electorales, pese a que reciben fondos para financiar sus actividades de campaña electoral.

Estos hechos configuran un insuficiente acceso a la información y unas rendiciones de cuentas parciales de los partidos, lo que se combina con la ausencia de verificación de parte del TSE respecto de que esté completa la información oficiosa sobre los montos de financiamiento público y privado en la web o en cualquier medio.

Es importante señalar que el TSE no tiene un plazo definido para emitir un dictamen definitivo sobre el análisis de la información financiera que presentan los partidos políticos, así como destacar que la información que presentan los partidos políticos al TSE tiene carácter reservado mientras esta sea parte de procesos deliberativos, por lo que el mecanismo que actualmente regula la Ley especial no constituye un mecanismo efectivo de control y va en contra del derecho de acceso a la información pública que tiene la ciudadanía que desea la obtención de la misma ya que esta información es de acceso uno o dos años después de finalizado cada año fiscal.

Como ya lo se ha mencionado los partidos políticos para funcionar adecuadamente necesitan de recursos económicos. En este sentido, el financiamiento que estos reciben es de vital importancia para su sostenimiento y desarrollo. Puede considerarse el dinero que financia a los partidos como un costo necesario para mantener la democracia electoral.

En 2017, según los datos reportados por cada instituto político indican que en conjunto que, los partidos recibieron un total de \$ 13, 070,662.53. Es importante

recordar que el sistema de financiamiento de la política del país es mixto, es decir, los partidos reciben ingresos públicos y privados.

En este sentido, debido a que el año 2017 fue un año anterior a las elecciones de concejos municipales y legislativos celebrado en 2018, los partidos políticos fueron alimentados por ambas fuentes de financiamiento en el período analizado.<sup>88</sup>

El uso del dinero en la política sin control, sin límites, ni publicidad y peor aún sin sanciones por contravenir lo establecido en los marcos normativos pertinentes o por omisión en los mismos puede traer consigo grandes consecuencias sobre todo disgusto y falta de confianza en la población.

---

<sup>88</sup> Eduardo Escobar, *Informe del dinero en la política, financiamiento político 2017*, (Centro de Monitoreo de Acción Ciudadana, El Salvador, 2017), 39.

## CAPITULO IV

### ANALISIS DE LA SENTENCIA DE INCOSTITUCIONALIDAD 43-2013

En el presente capítulo, tiene como propósito estudiar y analizar en cada una de sus partes la sentencia de inconstitucionalidad 43-2013, como referente de la transparencia y el financiamiento privado de los partidos políticos, resolución, que marca un antes y después en el tema jurídico- político del país, pues se abordó una situación problemática que se había omitido en la Ley de los Partidos políticos por los legisladores, respecto al derecho de acceso a la información pública y rendición de cuentas.

#### 4. Análisis

##### 4.1. Fundamentos de la demanda de Inconstitucionalidad del año 2013 como referente al derecho de acceso a la información y a los principios de transparencia de los partidos políticos

En el proceso de inconstitucionalidad 43- 2013, se inició en fecha 22 de agosto del año 2014, por demanda incoada por los ciudadanos Eduardo Salvador Escobar Castillo, José Ramón Villalta y René Landaverde Hernández, mediante la cual solicitaron que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 24 letras f. y h., 37 inc. 1º, 52 inc. 1º y el Capítulo IV del Título VI "Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos" (este último por omisión parcial) de la Ley de Partidos Políticos, contenida en el Decreto Legislativo n° 307, de 14-II-2013, publicado en el Diario Oficial n° 40, tomo 398, de 27-II-2013 (o "LPP"), por la supuesta contravención a los arts. 2 inc. 1º, 6, 72 ord. 3º, 79 inc. 3º, 85 inc. 2º en relación con el art. 3 y 210 en conexión con el art. 3 de la Constitución.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad 43-2013*, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014), 1.

La omisión alegada en cuanto al "Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos", fue por no regular un mecanismo que asegure el Derecho de acceso a la información pública, ya que el Estado debe garantizar que ante la petición de la información del patrimonio de los partidos políticos, debe existir un procedimiento que garantice en derecho que tiene el ciudadano de obtener la información, asimismo ante la denegatoria de la solicitud se debe regular un mecanismo mediante el cual se pueda recurrir, sin embargo la Ley del Partidos políticos en las disposiciones impugnadas por los actores no regulaba el procedimiento, el ente mediante el cual se debe solicitar la información de los partidos políticos pues existía una complejidad y un hermetismo del tema.

La Sala de lo Constitucional determino que existía inconstitucionalidad por omisión y señala a la Asamblea Legislativa como responsables del retardo de la emisión de Leyes que aseguren el derecho de acceso a la información partidaria y de los principios de transparencia de los partidos políticos y democracia interna de los mismos por lo que ordenan a la Asamblea Legislativa emitir la normativa pertinente en torno a tres aspectos:

- a) Lo relativos al derecho de acceso a la información que tienen los ciudadanos frente a los partidos políticos: el origen y destino de los fondos con que los partidos y sus candidatos financian su actividad; las estructuras organizativas, que incluya una instancia que garantice la rendición de cuentas; la garantía de los ciudadanos de acceso a la información de interés público en poder de los partidos.
- b) Relativos a la democracia interna de los partidos políticos: garantizar y hacer efectivo al interior de los partidos políticos el ejercicio de las libertades democráticas.
- c) Determina el plazo de dos meses, contados a partir de esta fecha, para que

la Asamblea Legislativa emita las reformas pertinentes que incluyan las consideraciones de dicha sentencia.

De lo anterior la Sala declaro de un modo general y obligatorio que existe la inconstitucionalidad por omisión alegada por los demandantes, señalando como responsable a la Asamblea Legislativa por no haber emitido una ley o no haber hecho las reformas pertinentes mediante los cuales se dé cumplimiento a los mandatos derivados del derecho de acceso a la información y de los principios de transparencia y de democracia interna de los partidos políticos, otorgando un plazo de dos meses para realizar las reformas pertinentes; Declaró que en el Capítulo IV del Título VI, denominado "Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos" de la Ley de Partidos Políticos, no existe la supuesta transgresión a los arts. 3 y 85 inc. 2° de la Constitución, por el argumento indicado por los actores; Sobresee en el presente proceso con respecto a la inconstitucionalidad del art. 52 inc. 1° de la Ley de Partidos Políticos, por la supuesta contravención a los arts. 3 y 210 de la Constitución, Ordenando así la notificación a los interesados y la publicación de la misma en el Diario Oficial en los quince días siguientes a esta fecha en el Diario Oficial en los quince días siguientes a esta fecha.

#### **4.1.1. Incumplimiento de la sentencia en el proceso 43 – 2013 ante las primeras reformas realizadas a la ley de partidos políticos**

El día 31 de octubre de 2014 el Legislativo aprobó el Decreto Legislativo número 843, mediante el cual se reformó la LPP, para adecuarla a los parámetros establecidos en la sentencia emitida en el presente proceso, por un lado, el art. 2 DL número 843, adiciona a la LPP el art. 24- A, que indica la información que debe facilitarse a solicitud de parte interesada; y, por el otro, el art. 7 del DL número 843 también adicionó a la LPP el art. 26-C, que detalla,

entre otras cosas, los requisitos que debe contener la solicitud de información.<sup>90</sup>

Ante las reformas realizadas los ciudadanos Eduardo Salvador Escobar Castillo, José Ramón Villalta y René Landaverde Hernández, tuvieron por incumplido lo ordenado por la Sala de lo Constitucional día veintidós de agosto de dos mil catorce, por lo que interpusieron escrito mediante el cual solicitan que se tenga por incumplida la sentencia pronunciada en el presente proceso alegando: “ *1. Al margen de las referencias genéricas a la libertad de expresión, al acceso a la información, al principio de “máxima publicidad” y al financiamiento de los partidos políticos y sus candidatos, los peticionarios reseñan que el día 22-VIII-2014 este tribunal declaró inconstitucional por omisión la Ley de Partidos Políticos (o “LPP”) porque la Asamblea Legislativa no dio cumplimiento al mandato constitucional contenido, por una parte, en los arts. 2 inc. 1º frase 2ª y 6 Cn. y, por otra, en los arts. 72 ord. 3º y 79 inc. 3º Cn. –relacionados con el art. 85 inc. 2º frase 2ª Cn”.*

La Sala de lo Constitucional concedió en sentencia pronunciada en fecha 22 de agosto de 2014, dos meses para reformar lo impugnado e introdujeran al ordenamiento jurídico electoral parámetros para garantizar al ciudadano el derecho de acceso a la información sobre el origen del financiamiento de los partidos políticos, la rendición de cuentas y la democracia interna de los partidos políticos, con el objetivo de facilitar y permitir al ciudadano la información de todos aquellos que financiaban las campañas electorales y saber los sectores que estaban detrás de cada candidato, saber el origen, monto y destino de las contribuciones, estableciendo para ello un mecanismo que garantice a los ciudadanos el acceso a esa información en poder de los partidos políticos.

---

<sup>90</sup> Reformas a la ley de partidos políticos, D.L. N° 843, del 31 de octubre de 2014, D.O. N° 219, Tomo 405, del 24 noviembre de 2014.

Lo anterior se denota de las reformas realizadas, ya que no permiten conocer la fuente y origen del financiamiento de los partidos políticos, en el artículo 24-A letra a) LPP regula, que la información que se requiera será previa autorización de los donantes a los partidos políticos, con lo que se estaría obstaculizando el derecho de acceso a la información pública; por otra parte las reformas realizadas a la LPP los interesados las consideraron que iban en detrimento de lo ordenado por la Sala de lo Constitucional, ya que exige al peticionario de la información que aclare la finalidad de su petición, que el numeral 7, que adiciona el art. 26-C de LPP establece que las solicitudes de información sobre los nombres de los donantes y los montos aportados obligatoriamente deberán contener el tratamiento que se dará a dicha información, por lo que siempre se supedita a lo que el donante decida; también la Asamblea Legislativa omitió regular un mecanismo o procedimiento que garantice a las personas el acceso a información clara, completa, oportuna y veraz sobre quién y cuáles sectores están detrás de cada candidato y partido, limitando con ello el acceso a la información ya que no contiene el procedimiento a seguir para la rendición de cuentas tanto a la militancia como a la ciudadanía en general, factores tan importantes como el tiempo en el cual debe hacerse dicho procedimiento.<sup>91</sup>

Ante esto la Sala de lo Constitucional resolvió: “Tiénesse por no cumplida la sentencia de 22-VIII-2014, emitida en el presente proceso, debido a que la Asamblea Legislativa ha incorporado en los arts. 24-A letra a) y art. 26-C inc. 1º LPP (adicionados por los arts. 2 y 7 DL número 843, respectivamente) requisitos que inhiben el ejercicio del derecho de acceso a la información financiera de los partidos políticos.

Declárase que no producirán efecto jurídico constitucional alguno, los textos “...

---

<sup>91</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad 43-2013*, 1.

previa autorización expresa de los donantes (...sigue), contenidos en los citados arts. 24-A letra a) y art. 26-C inc. 1° LPP (adicionados por los arts. 2 y 7 DL n° 843, respectivamente).

Por tanto, la solicitud de información, vinculada al financiamiento de los partidos políticos, no podrá estar condicionada a la autorización de los donantes y no será necesario que el solicitante de la información haga explícita la finalidad o tratamiento que dará a los datos que se le faciliten.

Desestimase la solicitud de los peticionarios, relacionada con que esta Sala tenga por incumplida la sentencia de 22-VIII-2014, emitida en este proceso, en lo relativo a la orden de este tribunal a la Asamblea Legislativa de que regulara un procedimiento para la realización de la rendición de cuentas a la militancia de los partidos políticos y a la ciudadanía en general.<sup>92</sup>

La Sala fue categórica al advertirle a la Asamblea Legislativa que las reformas debían ser conforme a lo ordenado que ningún momento la información que manejan los partidos políticos puede quedar a voluntad del donante de proporcionarla o no, ya que deben garantizar a los ciudadanos el acceso a esa información y dar a conocer quiénes están detrás de cada candidato y saber que no responden a un interés particular.

#### **4.1.2. Suspensión del financiamiento político como consecuencia del incumplimiento de la Sentencia en el proceso 43- 2013**

El día veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, agrego a proceso de inconstitucionalidad 43- 2013, escrito de fecha diecinueve de agosto de dos mil dieciséis presentado por el ciudadano Eduardo Salvador Escobar Castillo

---

<sup>92</sup> Ibíd., 8 y 9.

demandante en el presente proceso, en dicho escrito informaba sobre un proceso que junto a otra persona promovió ante el TSE contra los partidos políticos Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y Partido de Concertación Nacional (PCN), con el objetivo de tener acceso a su información financiera, específicamente a la identidad de sus donantes en el año dos mil quince y parte del año dos mil catorce.

La petición les fue denegada por los representantes de los partidos políticos alegando que los arts. 24-A y 26C inc. 1° de la Ley de Partidos Políticos (LPP) les obliga a requerir previamente la autorización a sus donantes para hacer pública su identidad y el monto de sus donaciones, e indicaron además que los denunciados debían explicar el uso que darían a esa información; los demandantes alegan que esto implica un desacato a lo ordenado por esta Sala mediante sentencia de fecha 6 de febrero de dos mil quince, la cual entre otras cosas dejaba sin efecto jurídico las reformas realizadas a LPP por D.L.N 843.

Ante tal situación el demandante expuso: *“solicitó a este tribunal adoptar medidas pertinentes para el cumplimiento de la sentencia referida por parte de la Asamblea Legislativa, en tanto que dichas medidas son garantías de la eficacia de la tutela jurisdiccional. Al respecto, sostuvo que “han transcurrido 2 años desde el pronunciamiento de la sentencia 43-2013 y un año con 6 meses de la resolución que tuvo por no cumplida la sentencia, y hasta esta fecha la Asamblea Legislativa no cumple con la sentencia ni con la resolución antes mencionada; que esta Sala adopte medidas de seguimiento para asegurar el cumplimiento del fallo, así: a) negarle a los partidos con representación legislativa el acceso a la deuda política que les corresponde para las elecciones legislativas y municipales de 2018, mientras la Asamblea Legislativa no reforme*

*la Ley de Partidos Políticos para dar cumplimiento a la sentencia 43-2013 en lo que concierne a la transparencia del financiamiento; y b) la imposibilidad de inscribir candidaturas a los partidos políticos con representación legislativa mientras la Asamblea Legislativa no cumpla con la sentencia ”.*<sup>93</sup>

Asimismo, se agregó el informe del 25 de agosto de 2016, emitido por la Asamblea Legislativa y el informe del 31 de agosto de dos mil dieciséis, emitido por el Tribunal Supremo Electoral, ambos en atención a lo requerido por esta Sala. En cuanto al informe emitido por la Asamblea legislativa en lo medular manifiesta que ya se habían hecho las reformas necesaria a la LPP con tal obligación en cuanto al acceso a la información sobre el financiamiento de los partidos políticos, en razón de la invalidación que esta Sala hizo por resolución de seguimiento de 6-II-2015, respecto de la reforma de los textos: “...previa autorización expresa de los donantes que se comparta esa información, la cual deberá constar en un documento separado, extendido al efecto y no podrá ser parte de hoja de afiliación...”, y “...tratamiento que se le dará a dicha información o su finalidad...”, contenidos en los arts. 24-A letra a y 26-C inc. 1º LPP, agregando el texto “*se comprende –según su criterio– que es innecesaria la derogación expresa de esa Asamblea de los referidos textos, pues en virtud de la resolución de esta Sala, éstos ya no producen efecto jurídico alguno, entendiéndose expulsados del ordenamiento jurídico*”.

Por su parte el TSE expresó en su informe que la LPP le confiere la atribución de determinar si es procedente o no que se provea la información de los nombres de las personas naturales y jurídicas que realizan aportes a los diversos partidos políticos, así como el monto de los mismos y el uso o destino de los fondos obtenidos mediante la deuda pública y las donaciones privadas,

---

<sup>93</sup> *Ibíd.*, 1 y 2.

que fuere denegada a un ciudadano por parte de un instituto político, por haberse considerado confidencial o reservada según el art. 26-C inc. 4° LPP, en el marco de los procesos iniciados por el ciudadano Escobar Castillo y otro, contra los partidos políticos GANA, PDC, FMLN, ARENA y PCN, el TSE en resolución final ordenó a éstos entregar a tales ciudadanos la información.

El TSE previa aplicación de las sanciones establecidas en la LPP a los institutos políticos mencionados por no cumplir plenamente lo ordenado y de establecer a algunos de ellos la reparación de la infracción respectiva en un tiempo determinado, de los diez partidos legalmente inscritos nueve de ellos hasta ese momento habían cumplido con sus obligaciones en materia de transparencia en los términos regulados por la ley en mención esto es, ARENA, FMLN, Cambio Democrático (CD), GANA, PCN, PDC, Fraternidad Patriota Salvadoreña (FPS), Partido Salvadoreño Progresista (PSP) y Democracia Salvadoreña (DS), a excepción del Partido Social Demócrata (PSD), fue el único que no presentó información requerida y al que se le iniciaría el proceso sancionatorio pertinente, concluyeron que, con excepción del PSD, los partidos políticos inscritos cumplieron con sus obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y financiamiento para el año 2015, en los términos de la LPP y según los diversos mecanismos que dicha ley establece.

La Sala sostuvo que las sentencias estimatorias que emiten en ocasiones no se limitan a declarar la inconstitucionalidad de una ley o de un acto que aplica directamente la Constitución, sino que, además, pueden contener mandatos positivos o negativos dirigidos a los órganos constitucionales que varían en su forma de cumplimiento dependiendo del contenido del pronunciamiento y del objeto del mismo, lo cual impone el deber de adopción de las medidas pertinentes para la eficacia de las resoluciones, emitidas en un plazo razonable según sea la complejidad de lo requerido.

Esto implica, en pocas palabras, que la declaratoria de invalidez de una disposición o acto jurídico por parte de este tribunal no solo tiene por efecto su expulsión del orden jurídico nacional, sino que además conlleva, en ciertos casos, la necesaria actividad de los órganos con potestad normativa, en este caso la Asamblea Legislativa, a la cual se le impuso la obligación de emitir nuevas disposiciones en sustitución de las que han quedado invalidadas por contrariar la Constitución.

Por ello no exime de ninguna manera a la Asamblea Legislativa de cumplir con la obligación emanada de la sentencia pronunciada en este proceso, sobre normar lo atinente al derecho de acceso a la información financiera de los partidos políticos, es decir sobre el origen y destino de los fondos con que los partidos y sus candidatos financian su actividad.<sup>94</sup>

Ante las valoraciones de hecho y derecho la Sala resolvió entre otras cosas: Tener por no cumplida la sentencia del 22 de agosto de 2014, ya que las reformas realizadas por la Asamblea Legislativa por D.L número 843 en fecha 31 de octubre de 2014 eran insuficientes y no contemplaban lo ordenado por la Sala en cuanto a garantizar el derecho de acceso a la información partidaria respecto al financiamiento político origen y destino de los fondos; Como consecuencia del incumplimiento de la sentencia ordeno la suspensión provisional del financiamiento público de los partidos políticos en relación a los recientes comicios electorales del 2018 esto aplicaría a todos los partidos legalmente inscritos que no presentaran los listados de sus donantes y el origen y destino del financiamiento que perciben como partidos políticos.

---

<sup>94</sup> La Sala de lo Constitucional expreso: “*resulta inaceptable el alegato de la Asamblea Legislativa sobre que su inactividad en el cumplimiento de la sentencia se debe a los efectos del pronunciamiento de esta Sala de fecha 6-II-2015, siendo necesario recordarle que como órgano constitucional, y si respeta las exigencias mínimas del Estado Constitucional de Derecho, está obligada a cumplir los fallos y la jurisprudencia de esta Sala máximo intérprete de la Constitución*” arts. 174 y 183 Cn

En esta sentencia se advirtió al Tribunal Supremo electoral de verificar la idoneidad y pertinencia de la información que los partidos presentaran, esto en función de ser el ente de máxima jerarquía en cuestiones electorales según lo establecido en los artículos 208 de la Constitución y artículo 3 de la Ley de Partidos Políticos; en cuanto a la petición de demandante de imposibilitar la inscripciones de candidaturas a los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa como una medida de presión y aseguramiento de que la Asamblea cumpliera con su trabajo la Sala advirtió que resolvería con posterioridad previo al informe que remitiera el TSE.<sup>95</sup>

De acuerdo al informe de transparencia 2006 – 2018 emitido por la Secretaria de Participación, Transparencia y Anticorrupción, el TSE si bien está facultado para fiscalizar y verificar la información que presenten los partidos políticos de su financiamiento de acuerdo a lo contemplado en el artículo 26-C inciso 5° de la LPP y artículo 87 del RLPP y sancionar ante el incumplimiento a lo estipulado en la norma jurídica, no lo hace, puesto que el proceso de verificación actual que realiza el TSE es deficiente en tanto que no se constata la información presentada por los partidos políticos con los registros del Ministerio de Hacienda ni con los de la Corte Suprema de Justicia, esto para verificar que no se incumplan las prohibiciones del financiamiento privado por ejemplo:

a) Solvencia de obligaciones tributarias hasta el año anterior al que realicen la aportación a algún partido político.<sup>96</sup>

b) En cuanto a contribuciones que reciban los partidos políticos de personas naturales que se encuentren en cumplimiento de sentencias por delitos de

---

<sup>95</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad 43-2013*, 18.

<sup>96</sup> Ley de partidos políticos Artículo 68, literal c) “Quienes contribuyan con los partidos políticos deben estar solventes de sus obligaciones tributarias hasta el año anterior en que realicen la aportación.”

corrupción o cualquiera de los contemplados en la Ley de Lavado de Dinero y Activos, así como la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja.<sup>97</sup>

#### **4.1.3. Incumplimiento de la sentencia a dos años de dictada en el proceso de inconstitucionalidad 43-2013**

La última resolución que emitió la Sala de lo Constitucional en este proceso, fue a las doce horas con veinticinco minutos del día ocho de septiembre de dos mil diecisiete, en la cual se ventilo sobre un amparo interpuesto por los demandantes contra el Ministerio de Hacienda por vulneración al derecho de acceso a la información pública, así mismo se conoció de procesos internos en el TSE y IAIP en los que se demanda a las unidades de acceso a la información de los partidos políticos legalmente inscritos en ese momento por negarles la información financiera de los donantes de los años 2014-2015, el uso, destino y justificación de fondos de las elecciones Legislativas, Municipales y del Parlamento Centroamericano del año 2015.

Justificando que el peticionario no relaciono la finalidad de la información solicitada, por lo que en lo medular el demandante alega que en razón de esa fundamentación se desvirtúa el derecho de acceso a la información pública; esto por procesos internos que se siguieron en el Instituto de Acceso a la Información Pública, TSE y otro en la Sala de lo Contencioso Administrativo al impugnar el demandante la resolución del proceso que ventilo el IAIP por la denegatoria del Ministerio de Hacienda de proporcionar al demandante por la información solicitada supra mencionada, asimismo se conoció sobre el

---

<sup>97</sup> LPP Artículo 67, literal e): “Personas naturales que se encuentren cumpliendo sentencias por delitos de corrupción, o cualquiera de los establecidos en la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, y en la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja”.

proceso sancionatorio que siguió el IAIP al funcionario del MH que se negó a entregar la información, a su vez el funcionario demandó al Instituto ante la SCA para determinar que la resolución del IAIP estuviera en el marco legal, ante esto el ciudadano demandante alegó que según la LAIP la intervención de la Sala de lo Contencioso Administrativo solo puede ser invocada por los ciudadanos con el fin de garantizarle al ciudadano la legalidad de las actuaciones del IAIP.

El TSE por su parte emitió el informe sobre la información financiera de los partidos políticos solicitado por la Sala de la Constitucional, en el cual detallo sobre aspectos como: no hay un desglose de gastos diferenciados de los que provienen de financiamientos públicos y cuáles de financiamiento privado, no hay uniformidad de registros de la información financiera del ingreso de donaciones y emisiones de recibo, destacando que hay necesidad de revisar la documentación presentada para poder verificar la información; asimismo informo sobre los procesos internos que se siguen en dicha institución denotando que es necesario que la Asamblea Legislativa regule entorno a establecer un procedimiento o mecanismo para que el ciudadano pueda acceder a la información y que esta sea clara, integra, oportuna y veraz.

Parte de las alegaciones del demandante en esta oportunidad radicaron en mantener la medida adoptada de suspensión provisional del financiamiento de la deuda política que fue ordenada por resolución del veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis que parte del aseguramiento del cumplimiento de esta medida cautelar era que, se ordenara al Ministerio de Hacienda erogar a los partidos políticos con representación legislativa cualquier monto en concepto de deuda política incluyendo el anticipo de deuda política para las elecciones del 2018, ordenarle al TSE que se abstuviera de entregar certificaciones de los resultados electorales a los partidos de contienda, en el sentido que este es el

requisito principal para acceder a la deuda política, en el caso que no hubieran sido entregados al momento de dictar esta sentencia; el demandante advierte a la Sala que la información

Financiera no solo comprende en concepto de donación sino que también incluye aportes económicos como cuotas partidarias, certificados de ayuda, colectas, donaciones en especie los cuales deben ser reflejados en los ejercicios fiscales 2014 y 2015, el demandante solicitó que la Sala debería fijar un tiempo como plazo para que los partidos políticos y el TSE entregaran la información en la forma exigida y que en caso de incumplimiento se analizara una nueva medida, planteando como la prohibición a los partidos políticos de inscribir candidaturas para las elecciones legislativas y municipales.

La no revelación de la identidad de personas jurídicas y naturales que realizaron aportes económicos en los años 2014 y 2015; la omisión de información de los tipos de aportes, las fechas en las que se recibieron y la falta de comprobantes que reflejen y respalden las donaciones, son elementos que afectan no solo el derecho de acceso a la información, sino el principio de transparencia y la obligación de rendición de cuenta en un sistema democrático, lo que puede llevar a una crisis institucional en la búsqueda de competencias para el ejercicio de este derecho y responsabilidad en el cumplimiento de esta obligación.

En esta última sentencia del proceso de inconstitucionalidad bajo referencia 43-2013 la Sala de lo Constitucional resolvió: Tener por no cumplida la sentencia del 22-VIII-2014, que ha tres años de haberse pronunciado la Asamblea Legislativa ha omitido realizar las reformas legales ordenadas en la misma a la LPP, en lo relativo al derecho de acceso a la información financiera de los partidos políticos, esto implica origen, fondos y destinos con los cuales estos institutos y candidatos se financian en periodos ordinarios y campañas electo-

rales, asimismo por parte de los partidos políticos no han cumplido lo ordenado sobre la rendición de cuentas acerca del financiamiento recibido. Ante tal incumplimiento la SC fijo como plazo improrrogable para el cumplimiento de esta sentencia el 1 de noviembre del dos mil diecisiete.

En cuanto al TSE como máxima autoridad en materia electoral deberá exigir a los partidos políticos que rindan cuentas de su financiamiento, para lo cual sugiere que, ante la resistencia de los partidos políticos de tal obligación, deberá valorar y decidir sobre la inscripción o no de las candidaturas para las elecciones Legislativas y Municipales del año 2018 de los candidatos que no rindan cuentas de su financiamiento.

Declaro que la medida cautelar adoptada por la SCA en el proceso de referencia 462-2016, contradecía lo pronunciado por la SC en la sentencia 22-VIII-2014 pronunciada en el proceso 43-2013, en razón de eso la SCA deberá resolver a fin de dejar sin efecto la suspensión provisional de la entrega de la información de los donantes naturales o jurídicos de los partidos políticos del periodo 2014 y 2015 ( nombre, monto, fechas, tipo de donación y copia de los formularios F-960) que el IAIP ordeno al MH entregar al peticionario Eduardo Salvador Escobar Castillo.

Aclaro que esta sentencia no implicaba una contradicción a la sentencia de emitida por la SCA sino que existe una obligación y un derecho constitucional que garantizar y que esto no implicaba la revelación de afiliación partidaria o ideología política, aclarando que la reserva de información que establece el art. 28 del CT, admite como excepción la divulgación de los datos de identificación de los financistas, montos y destinos de las aportaciones excluyendo los datos a los que hacen referencia los arts. 25 y 26 LPP.

La medida cautelar que impuso la SC en ese momento establecía que si al

finalizar el plazo señalado, continuaba el incumplimiento de la sentencia continuaría vigente la medida cautelar es decir la suspensión del financiamiento público de los partidos políticos, esto el anticipo de la deuda política que establece el art. 55 de la LPP. La última reforma a la LPP se emitió el 25 de octubre de dos 2017 y fue publicada el 3 de noviembre de 2017 a la fecha la Sala de lo Constitucional no se ha pronunciado al respecto de esta reforma, la cual tenía como fecha límite el 1 de noviembre de 2017, al respecto se puede afirmar que la medida cautelar impuesta continua vigente.

## CAPITULO V

### REGULACIÓN JURÍDICA A NIVEL INTERNACIONAL EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ALGUNOS PAISES DE AMÉRICA LATINA

El propósito del presente capítulo, corresponde realizar un análisis comparado del tema de financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina; tomando en cuenta tres ámbitos: Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México; los países andinos y el cono sur. Lo cierto es que los sistemas de financiamiento están cambiando más en función de las necesidades específicas que dictan su cultura política, coyuntural e histórica del desarrollo de su sistema político y electoral, que por el entorno subregional.

#### 5. Derecho comparado

a) Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México.

Los subsidios estatales a los partidos constituyen la forma más común de financiamiento electoral en esta subregión, en la totalidad de los países cuenta con un sistema de financiamiento compuesto por directo e indirecto.<sup>98</sup> Su incorporación esta tan institucionalizada, que en todos ellos a excepción de El Estado; el procedimiento de cálculo del monto de los subsidios estatales directos está formalizando en la legislación constitucional u ordinaria.

Esta amplia generalización del financiamiento público y privado a excepción de México, constituye una mayor proporción de los recursos utilizados en actividades electorales, el cual se ve beneficiado además por la escasa

---

<sup>98</sup> Zovatto, *Dinero y Política en América Latina*, 130.

regulación que existe sobre el financiamiento. El financiamiento privado se caracteriza en la subregión, por la fuerte participación de los candidatos presidenciales; la búsqueda de fondos entre un grupo muy reducido de grandes empresarios. La presencia variable de fondos del extranjero y la sutileza de intercambios entre donantes y políticos. Esta situación se ve agravada porque los marcos normativos de estos países a excepción de México; presentan una serie de debilidades en materia de control, razón por la cual incide en una reducida capacidad para prevenir la corrupción.

Cabe mencionar que en la mayoría países, los mecanismos que se utilizan para el control legal, no están acompañado ni de dispositivos institucionales, ni de los recursos necesarios para hacerlos efectivos, favoreciéndose como consecuencia la transgresión y la impunidad. Los regímenes de sanciones en manera general son bastantes débiles, ya que predominan las sanciones de carácter pecuniario para los partidos.

En Guatemala, El Salvador y República Dominicana, entre otros; no se establece ningún tipo de sanción para quienes trasgreden las normas de financiamiento ilícito ingresa en los fondos de la política. Por otra parte, México destaca por ser el único país cuyo sistema de financiamiento fundamentalmente en el financiamiento público y que además cuenta con un sistema debidamente regulado y con órganos de control rigurosos.

b) Los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela

La región andina experimenta actualmente, en el ámbito latinoamericano, las situaciones críticas más desafiantes para la estabilidad democrática; bajo ese contexto, los para los sistemas de financiamiento público se han visto arrastrados por la crisis y comparten la imagen y situación de precariedad que experimenta el sistema político en general.

Como consecuencia, no es de extrañar que los países andinos no hayan Estado exentos de escándalos de corrupción ligados al financiamiento ilícito, dañando así, aún más la deteriorada confianza y credibilidad de instituciones políticas n particular la de los partidos y de los congresos.

Los sistemas de financiamiento de los países andinos, muestra que en todos ellos existe legislación sobre esta materia, con excepción de Venezuela, cuya Constitución de 1,999 prohíbe el financiamiento público, en todos los demás países existen sistemas mixtos de subsidio electoral, siendo así las demás legislaciones en esta materia son bastante heterogéneas ya que prohíben variadas como por ejemplo, topes de algún tipo de gastos electorales, sistemas de control y sanciones imperfectos; finalmente, intentos insatisfactorios y forzados de divulgación del monto y manejo de las finanzas preferencias normativas de la cultura política, los límites impuestos por el entorno institucional y la precisión de la coyuntura.

En Colombia esta escasamente regulada la transparencia en el financiamiento privado de los partidos políticos, en cuanto a la situación de Perú que es intermedia, otro extremo es el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

En cuanto a los países latinoamericanos, se encuentra con una legislación bastante débil, en cuanto a los regímenes de sanciones que son bastantes ineficaces puesto que existen varios factores que entre ellos que, en varios países, las entidades encargadas de la fiscalización tienen un vínculo partidario que carecen de recursos técnicos y humanos necesarios para ejercer sus funciones, particularmente la problemática que sobre sale es el del narcotráfico; ahondando el problema de la transparencia que en los países andinos la legislación es sumamente insuficiente puesto que si bien es cierto establecen la obligatoriedad de rendir cuentas, mas no hacen lo mismo con la divulgación

de esa información. Los países andinos y las ONG están empezando a desempeñar un papel cada vez más importante, evidenciando la carencia de información de los entes públicos, en especial del financiamiento privado.<sup>99</sup>

c) El Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Estos Países del Cono Sur a excepción de Uruguay, cuentan con una regulación bastante exhaustiva en materia de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, tal como lo demuestra Delia Ferreira en su estudio, los cinco países tienen un sistema mixto, pero predominando el financiamiento privado.<sup>100</sup>

Como punto relevante se destaca la dotación de la franja de la propaganda electoral gratuita en los medios de comunicación. Estos cinco países de la subregión, brindan estos espacios gratuitos a los candidatos y partidos políticos para que difundan sus mensajes de campaña; claro está que las características de estas regulaciones difieren en ciertos puntos. Sobresaliendo Chile y Brasil, no solo por su regulación que es detallada, sino porque cuentan con una franja gratuita de publicidad en los medios de comunicación y con la prohibición de comprar espacios políticos en dichos medios.

Respecto a los fondos privados, ninguno de los países prohíbe el aporte de dichos aportes han delimitado topes y montos de las mismas puesto que, todos los países.

En cuanto a la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, las legislaciones más desarrolladas son la de Argentina

---

<sup>99</sup> Rubio Delia Ferreira, *Las ONGs y el control del financiamiento de la política*, 3° Ed, (Poder ciudadano Buenos Aires, 2019), 105-106.

<sup>100</sup> *Ibíd.*

y Brasil. Chile recién aprobó una legislación que incorpora nuevos elementos en este ámbito.

En Uruguay no prevé una institución especial que verifique el control del financiamiento; el resto de países si cuenta con organismos de inspección, aunque en varios casos caracterizados por su debilidad y carencias de recursos. En razón a las sanciones, además de las multas, se debe destacar que Argentina, Chile, Uruguay y Brasil; han subordinado la entrega de los fondos públicos al cumplimiento de las reglas establecidas.

La mayoría de los países como el resto de la región, la relación del dinero y la política ocupa un lugar secundario en la agenda política, situación que se altera cuando existe algún escándalo ya sea relacionado al tema. Los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales vienen realizando, en este sentido, una creciente e importante tarea de la investigación, auditoria e información.

## **5.1. Fortalezas y debilidades según los especialistas del financiamiento de los partidos políticos en algunos países de América Latina**

### **5.1.1. El Salvador**

Realiza un análisis detallado del sistema de Financiamiento de los Partidos Políticos en El Salvador, haciendo énfasis en lo siguiente: <sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Doctor en Derecho Félix Ulloa, Obtuvo su título de abogado de la Universidad Complutense de Madrid, España. Ha realizado estudios de post grado en Políticas Públicas y Administración Pública en el Institut International d'Administration Publique de Paris, Francia y en el Hubert H. Humphrey Institut of PublicAffairs de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos. Fue Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador y ha integrado misiones de observación y asistencia electoral en más de veinte países y ha sido consultor en proyectos relacionados con elecciones, partidos políticos y democracia de UPD/ OEA, IFES, IDEA International, CAPEL, Naciones Unidas y el NDI del cual ha sido Director Residente en Haití, Marruecos y Nicaragua.

#### **5.1.1.1. Fortalezas**

*Rango Constitucional:* Existe un marco normativo que regula tanto el desarrollo de las campañas políticas, que tiene base constitucional, como los plazos de las mismas, como lo regula el art. 81 Cn: *“La propaganda electoral sólo se permitirá, aun sin previa convocatoria, cuatro meses antes de la fecha establecida por la ley para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República; dos meses antes , cuando se trate de Diputados, y un mes antes en el caso de los Concejos Municipales”*; como en el financiamiento público, según el art. 210 Cn: *“El Estado reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia”*.

Asimismo, determina prohibiciones para los empleados y funcionarios públicos en dichas campañas, art. 218 Cn: *“Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada. No podrán prevalerse de sus cargos para hacer política partidista. El que lo haga será sancionado de conformidad con la ley.”*

*Leyes Secundarias:* Ese marco normativo lo desarrolla y complementa el nuevo Código Electoral (Julio 2013) que regula esta materia a partir del Art. 172 y siguientes. El Salvador ha sido uno de los pocos países del hemisferio con un déficit de regulaciones legales en materia de campañas electorales, especialmente en el tema del financiamiento. Hasta que entró en vigencia la Ley de Partidos Políticos (febrero 2013) no existía ninguna regulación para el financiamiento privado.

*Normas Reglamentarias:* Paralelamente se produjo una serie de Decretos Legislativos como los que regulan las candidaturas no partidarias (DL # 555,

Enero/octubre 2011) y el voto desde el exterior (DL # 273 enero 2013); así como sentencias de la Sala de lo Constitucional (Inc. 10-2011 del 24 de Octubre de 2011) y Acuerdos del Tribunal Supremo Electoral (Reglamento a la LPP, Acuerdo # 3 de 5 de Julio de 2014).

Estos conjuntos de cuerpos legales representan el universo jurídico en el cual las campañas políticas se desarrollan antes, durante y después del proceso electoral, generando un sistema de normas permanentes que garantizan la estabilidad del sistema, la certeza de sus procedimientos y los roles de las instituciones que lo integran, incluyendo a los actores principales como son los partidos políticos.

#### **5.1.1.2. Debilidades**

Entre las falencias del sistema electoral en relación con las campañas políticas, se puede identificar: I. la laxitud de las sanciones por su incumplimiento; II. el limitado papel de control y seguimiento por parte de las entidades encargadas, como el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), el Fiscal Electoral y la Corte de Cuentas; III.

La falta de regulación de los principios de publicidad y rendición de cuentas, que son la base fundamental de todo sistema de financiamiento; Lo mismo ocurre en el caso de información (*disclosure*) sobre fuentes de financiamiento privado donde se condiciona su conocimiento público a la voluntad del donante. Así lo confirma el Art.24-A de la Ley de Partidos Políticos: *“información a petición de parte. (2) art. 24-a.- los partidos políticos tienen el deber de facilitar a la ciudadanía que lo solicite, mediante medios electrónicos o físicos, información sobre lo siguiente: a) nombres de las personas naturales y jurídicas que realizan aportes al partido político y el monto de los mismos, previa*

autorización expresa de los donantes de que se comparta esta información, *la cual deberá constar en un documento separado, extendido al efecto y no podrá ser parte de hojas de afiliación*”.

De igual manera, se encuentra en el texto de algunas normas ambigüedades que las debilitan, como la indefinición del concepto de propaganda anticipada, (art.175 CE) que permite a partidos y candidatos iniciar la campaña proselitista antes de los plazos legales, con el argumento que “al no pedir el voto”, lo que hacen es ejercer su derecho constitucional de libertad de expresión.

Finalmente, todas las regulaciones son de aplicación general para los partidos políticos, no se contempla el papel individual del candidato. Ejemplo en Ley de Partidos Políticos: *“Objeto de la Ley Art. 1.- La presente ley tiene por objeto regular la institucionalidad de los partidos políticos, su interrelación con la ciudadanía y con otros entes, en el marco de las normas y principios de la democracia representativa establecida en la Constitución*”. Lo mismo se observa en el Reglamento para la Ley de Partidos Políticos emitido por el Tribunal Supremo Electoral, cuando se refiere a los sujetos de dicho reglamento: *“Art. 2. Estarán sujetos al cumplimiento de las normas contenidas en el presente Reglamento, los empleados y funcionarios públicos del Tribunal Supremo Electoral, el Fiscal Electoral, los partidos políticos en organización y los existentes, representantes, delegados y afiliados de los mismos, así como cualquier persona natural o jurídica en su calidad de financista privado.”* No se reconoce ningún papel de la sociedad civil en la auditoria ciudadana a las campañas, ni en la fiscalización del financiamiento, ni en la propaganda, donde más bien se trata de limitar su actividad como lo se aprecia en el art. 239 CE:” *Se prohíbe a los directivos y directivas y a los organizadores de agrupaciones o entidades que no sean partidos políticos desarrollar actividades reguladas por este Código...*”

### **5.1.1.3. Vacíos**

Entre los vacíos más importantes en su ejecución y cumplimiento se encuentran aquellos de carácter cultural, donde la falta de convicción y prácticas democráticas genera una permanente y sistemática actitud de evadir el cumplimiento de la ley, por parte de los partidos políticos y los candidatos, así como de otros actores como los medios de comunicación, entidades públicas, gobiernos locales, etc.

Luego están las fallas del sistema político y electoral, como la carencia de un órgano especializado en la jurisdicción electoral. La aplicación de la justicia electoral está asignada a un ente controlado por los partidos políticos, con una dualidad de funciones que cuando juzga en muchas ocasiones lo hace como juez y parte al mismo tiempo.

También la debilidad institucional y falta de recursos legales y materiales de organismos que conforman el subsistema contralor electoral como la Junta de Vigilancia, el Contralor (Auditor) Electoral y el Fiscal Electoral, contribuyen a esa falta de cumplimiento y ejecución.

### **5.1.1.4. Recomendaciones**

Se podría dividir en dos grandes bloques las recomendaciones: las relativas al financiamiento y las que se refieren al desarrollo de las campañas electorales.

### **5.1.1.5. Con relación al financiamiento público**

Crear un nivel común o financiamiento igualitario mediante el cual todos los partidos tengan acceso a un porcentaje de la deuda política 50% por ejemplo, que les sirva para compensar los gastos de la campaña. Luego un nivel diferenciado que permita acceso a la deuda política según la fuerza electoral y

el desempeño de cada partido, por ejemplo, el número de votos válidos obtenidos, el número de representantes o escaños ganados.

Condicionar este complemento del financiamiento público al desarrollo institucional de los partidos, mediante la formación de sus cuadros (escuelas políticas), investigación y producción en temas políticos y (encuestas, ensayos, libros) publicaciones partidarias (cuadernos, periódicos, portales, sitios web).

#### **5.1.1.6. Con relación al financiamiento privado**

Bajar los topes del financiamiento privado a límites acordes a la realidad económica del país. US\$10,000. -en año electoral y US\$5,000. - en año no electoral, por contribuyente sería ideal. Para evitar las grandes contribuciones corporativas y democratizar esta actividad partidaria.

Publicar la lista de donantes privados sin condiciones. Obligar a los partidos a informar periódicamente al TSE sobre sus ingresos y egresos y que el TSE los coloque en internet y los mantenga con acceso al público durante un año. Establecer normativamente que las reglas aplicables a los partidos lo son también para los candidatos.

#### **5.1.1.7. Con relación a las campañas electorales**

- a) Modificar el período de duración de las campañas estableciendo 2 meses para todo tipo de elección.
- b) Establecer que solo el TSE podrá contratar con los medios de comunicación social, los tiempos y espacios para la propaganda, a nombre y en representación de los partidos políticos.
- c) Delimitar un límite máximo para el gasto de los partidos en publicidad.

- d) Modificar el régimen de sanciones, aumentando las pecuniarias, endureciendo las administrativas y ampliarlas a otros sujetos infractores que no sean los partidos políticos.
- e) Crear una política de premios y estímulos para quienes cumplen a cabalidad con la ley.
- f) Dotar al TSE, Junta de Vigilancia, Fiscal Electoral y demás instituciones vinculadas al tema, de los recursos legales y materiales para ejercer un mejor control en el cumplimiento de la ley.
- g) Abrir espacio a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el campo electoral para que ejerzan su labor de auditoría y educación cívica durante las campañas electorales.

## 5.2. Bolivia

### 5.2.1. Fortalezas

Para el especialista, el financiamiento de los partidos políticos esta ordenado y controlado en cuanto a la regulación de las campañas electorales, las subvenciones públicas a los partidos tuvieron una fase ascendente a finales del siglo XX,<sup>102</sup> cuando los actores políticos más dinámicos procuraron construir un

---

<sup>102</sup> Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL). Salvador Romero Ballivián, boliviano, Fue vicepresidente de la Corte Departamental de La Paz; vicepresidente y presidente de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (2004-2008); primer director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras (2011-2014). Entre sus principales libros figuran: *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras* (2014, coordinador), *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979- 2009*, (2009), *Atlas electoral latinoamericano* (2007, compilador); *El tablero reordenado: análisis de la elección presidencial 2005* (2007, dos ediciones), *Geografía electoral de Bolivia* (2003, tres ediciones), y *Reformas, conflictos, y consensos* (1999).

sistema de partidos institucionalizado, con un funcionamiento interno democrático, capaz de rendir cuentas de los recursos que recibía y manejaba, con normas que definen los tiempos y las características de la campaña.<sup>103</sup>

En el año de 1999 la Ley de partidos y el Código Electoral representaron el esfuerzo más significativo en esa dirección, ya que reconocían la subvención estatal, en general criticada por la opinión pública, fijaban límites para la contratación de espacios de propaganda en medios, normaban el tiempo de la campaña.

En contrapartida, establecían la exigencia de transparencia y rendición de cuentas de los partidos a la Corte Nacional Electoral (CNE), que organizó una dirección encargada de la fiscalización económica a los partidos.

Las disposiciones se han mantenido y ofrecen principios generales para regular las campañas y el financiamiento. Su incumplimiento puede dar lugar a sanciones como el impedimento de participar en una elección –sanción que recibieron partidos en la presidencial 2009 y en la regional 2015. Sin embargo, encuentran cada vez más dificultades para encarar los cambios en el sistema de partidos, en las modalidades de organización de las campañas y en la arquitectura constitucional.

### **5.2.2. Debilidades**

Durante el año 2015 la regulación del financiamiento de la política y campañas electorales decayó a inicios del siglo XXI, y permanece en atonía hasta el inicio del tercer mandato presidencial de Evo Morales. Ese declive se dio en paralelo

---

<sup>103</sup> Salvador Romero Ballivián, *La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos políticos en Bolivia*. (OEA – IDEA – UNAM, México, 2011), 93 – 117.

al derrumbe del sistema de partidos y al ascenso electoral del Movimiento Al Socialismo (MAS), que ocupó el lugar central en el sistema político.<sup>104</sup> En el ambiente polarizado y de crisis estatal, el rediseño del Estado concentró todas las energías y las disputas.

La postura decisiva en esta evolución, fue la reducción a la mitad del monto de la subvención pública a los partidos y la transferencia de su administración a la CNE en el 2005, y luego directamente la supresión en el 2008.

Al mismo tiempo, la Ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas que rompió el “monopolio” de la representación de los partidos en el 2004, permitió el desarrollo de organizaciones municipales o regionales, en la práctica menos sujeta a controles, por su carácter local y mayor volatilidad.

La aprobación de la reelección presidencial inmediata en el 2009, modificó drásticamente los parámetros de la campaña presidencial. Los presupuestos de comunicación estatal han tenido un notable incremento durante la administración de Morales y el desequilibrio en los gastos de campaña de los principales partidos rompió récords históricos.

La legislación en materia de financiamiento y campañas sólo tuvo cambios menores, no ha tomado nota de estas transformaciones. La Ley de Partidos que fue la base de la arquitectura del financiamiento de la política y permitió una primera respuesta satisfactoria, hubiese requerido ajustes para incorporar las lecciones aprendidas de la sucesión de procesos electorales, muchos de los cuales ni existían cuando se aprobó esa Ley (por ejemplo, la elección de gobernadores o los referendos).

---

<sup>104</sup> Fernando Molina, *El mas en el centro de la política boliviana en PNUD, Mutaciones del campo político en Bolivia*. (PNUD, La Paz: 2010), 241 – 302.

### 5.3. Chile

Según el estudio realizado, la legislación actual sobre financiamiento de campañas electorales tuvo por objetivo limitar el gasto, regular el financiamiento privado y controlar sus orígenes, ella fue claramente ineficiente en su consecución.<sup>105</sup>

En efecto, la normativa dispone de la existencia de un organismo de control con facultades claramente insuficientes; admite la realización de aportes anónimos y reservados a las campañas; no establece la obligación de verificar la licitud de los mismos; contempla plazos de prescripción extremadamente breves; las sanciones que establece para las infracciones son bajas; y las normas de transparencia son insuficientes.

Esto ha permitido que el dinero y la política convivan en el país de manera poco decorosa y que los intereses económicos participen de la vida pública sin transparencia ni publicidad. Sin embargo, durante los últimos meses de 2014, en el marco de una investigación tributaria, se develó cómo un importante grupo económico financiaba a un partido. Toda la clase política chilena se ha visto afectada con lo ocurrido y se han hecho públicas las prácticas corrientes de financiamiento de la política.

El debate ha sido intenso y dio cuenta de la necesidad de modificar la regulación vigente. Impulsado por lo anterior, en diciembre de 2014, el Gobierno envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley sobre fortalecimiento y

---

<sup>105</sup> María José Poblete, Directora Ejecutiva – Fundación Pro Acceso. Es abogada de la Universidad de Chile y escritora, Máster en Derecho Comercial Internacional y Gestión, ESSEC, París. Fue admitida al ejercicio de la profesión en Chile y ante la barra de París, Francia. Tiene amplia experiencia profesional, nacional e internacional. Es autora de la novela El Desvelo, publicada en 2011.

transparencia de la democracia. El proyecto prohíbe los aportes de personas jurídicas; elimina los aportes anónimos y los reservados; rebaja el límite del gasto electoral; dispone de un aporte público trimestral a los partidos políticos; y aumenta el aporte estatal a los partidos al inicio de las campañas.

Sin embargo, a pesar del objetivo señalado en el mensaje presidencial del proyecto de ley y de su título, las obligaciones de transparencia contenidas en su articulado son prácticamente inexistentes.

Si bien dispone de un aporte público a los partidos políticos, no se establecen obligaciones de transparencia pasiva a su respecto (esto es, responder a las solicitudes de información que los ciudadanos realicen); y las obligaciones de transparencia activa a las que están sujetos se limitan a publicar un balance poco detallado y poco profundo sobre ingresos y gastos, lejos del estándar aplicable a la administración del Estado por la Ley N°20.285 sobre Acceso a la Información Pública y Transparencia en la Administración del Estado. Como es de esperar en este contexto, el proyecto tampoco condiciona el aporte estatal a los partidos al cumplimiento de la obligación de publicar el mencionado balance.

Cabe también señalar que en Chile se ha incorporado la reforma a la ley de partidos políticos en la discusión sobre el cambio del sistema electoral binominal, recientemente aprobado por el Senado (actualmente en tercer trámite ante la Cámara de Diputados).

Este comentario espera dar cuenta del Estado incierto de las normas que regulan en Chile la relación entre el dinero y la política ante las importantes reformas en actual discusión. Se espera que este sea un camino de cambios favorables que conduzcan a una política más transparente y fortalezca la confianza de la ciudadanía en sus autoridades y representantes.

### **5.3.1. Fortalezas**

- a) Establece prohibiciones respecto al de financiamiento de campañas electorales (art. 19 N° 15 de la CPR
- b) y artículo 24 y siguientes de la Ley N° 19.884).
- c) Establece taxativamente los ingresos de los partidos políticos (art. 33 de la Ley N° 18.603)
- d) Limita el gasto de las campañas electorales (art. 4 y siguientes de la Ley N° 19.884)
- e) Establece la figura de Administrador Electoral (art. 30 y siguientes de la Ley N° 19.884).
- f) Las cuentas de los ingresos y gastos electorales presentadas ante el Director del Servicio Electoral son
- g) Públicas (art. 48 y siguientes de la Ley N° 19.884).

### **5.3.2. Debilidades**

- a) Considera a los partidos políticos como asociaciones privadas sin reconocer y regular su función pública.
- b) Admite la existencia de aportes anónimos y de otros de carácter reservado.
- c) Contempló plazos de prescripción extremadamente breves (1 año).
- d) Contempla sanciones insuficientes.

- e) El organismo de control no cuenta con facultades suficientes de fiscalización y auditoría.
- f) Las normas de transparencia fueron insuficientes.

## **5.4. Costa Rica**

Realizo una investigación de su país en cuanto al sistema de financiamiento de Costa Rica, en el que planteo lo siguiente:<sup>106</sup>

### **5.4.1. Fortalezas**

El régimen de regulación de las campañas electorales en Costa Rica presenta las siguientes fortalezas:

- a) *Transparencia y control sobre donaciones privadas.* La reforma integral realizada al Código Electoral costarricense en el año 2009, enfatizó las prohibiciones a donaciones privadas por parte de personas jurídicas y extranjeras. En términos prácticos, eliminó los toques a las contribuciones bajo la lógica de que resulta más importante la identificación de la fuente o donante que el monto mismo de la donación.
- b) Como fortaleza inmediata se propició una mayor transparencia en el sistema, unido a un mayor y riguroso control por parte del organismo electoral al momento de verificar las respectivas liquidaciones de gasto partidarias.
- c) *Existencia de un régimen sancionatorio ante transgresiones.* La reforma del

---

<sup>106</sup> Luis Diego Brenes Villalobos, Secretario Académico del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Doctor en Ciencia Política y Diploma de Especialización en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica (UNED). Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR). Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Electoral a nivel de posgrado en la UNED y UCR, respectivamente.

2009 también introdujo sanciones penales y administrativas, en clara respuesta a espacios de impunidad que la vieja legislación había facilitado. El principal mérito se centró en una debida tipificación legal de conductas y sanciones (penales y multas) relativas al financiamiento partidario.

#### **5.4.2. Debilidades**

a) *Certificados de cesión partidaria.* A pesar de los avances en la regulación financiamiento privado, aún persisten los certificados de deuda política, también conocidos como bonos partidarios (artículos 108 a 119 del Código Electoral).

La práctica ha confirmado la inequidad y opacidad de estos, tanto por vincular su valor monetario con el posicionamiento de un partido en las encuestas, como por el “portillo abierto” que representa para la recepción de dineros ilegales. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) desde el año 2001, y nuevamente en el 2013 con un proyecto de ley al efecto, ha recomendado su eliminación. Incluso la Sala Constitucional, en voto de mayoría (sentencia n. 15343-2013), interpretó que la cesión de derechos únicamente puede realizarse entre personas físicas nacionales, a favor de los bancos que integran el Sistema Bancario Nacional y de los medios de comunicación colectiva, medidas paliativas, pero no definitivas.

b) *Financiamiento adelantado.* El Código Electoral (art. 96) limita el financiamiento anticipado hasta un 15% del monto total que se determine para la contribución estatal; pero además obliga la previa rendición de garantías líquidas suficientes para ese adelanto. La fórmula entonces, además del limitado porcentaje, no propicia un reparto equitativo ya que beneficia únicamente a quienes verifiquen anticipadamente capacidad real de pago.

c) *Inequidad y desigualdad en la contienda.* El TSE y misiones técnicas de observación electoral, por ejemplo, las de la Organización de Estados Americanos (OEA) para los comicios nacionales en 2010 y 2014, insisten en la inequidad y desigualdad de la contienda como el principal reto del proceso electoral costarricense. Según el informe de la OEA para las elecciones del 2014 en lo relativo al acceso a medios de comunicación, del total de 13 partidos que participaron, 5 concentraron el 88% de la cobertura informativa y 4 concentraron el 80% de la pauta publicitaria.

## **5.5. Guatemala**

El politólogo, detalla su investigación, a continuación.<sup>107</sup> La legislación sobre el control del financiamiento electoral en Guatemala es relativamente reciente, pues es hasta el año 2004 que se introducen las primeras disposiciones legales sobre la materia. A la luz de su aplicación en estos últimos 10 años puede decirse lo siguiente:

### **5.5.1. Fortalezas**

Al Tribunal Supremo Electoral (TSE) se le asignaron mandatos y funciones totales para fiscalizar el financiamiento electoral, entre los cuales destaca el control de los aportes privados y públicos; así como velar por que los partidos cumplan con un registro y cuenta única para la administración de las aportaciones que reciben, así como para vigilar que no reciban contribuciones internacionales ni a título individual.

### **5.5.2. Debilidades**

En la práctica la mayoría de las disposiciones sobre control del financiamiento

---

<sup>107</sup> Manfredo Marroquín, Analista y presidente de Acción Ciudadana (independiente). Coordinador regional de Transparency International en Guatemala.

han carecido de aplicación por las siguientes razones: Debilidad institucional del TSE al no contar con recursos financieros ni humanos suficientes para desarrollar herramientas y métodos de auditoría y monitoreo, que le permitan auditar y contrastar si los informes que los partidos presentan al TSE, contienen datos precisos y verídicos. Hasta el día de hoy la práctica ha sido que se dan por buenos sin verificación.

La sociedad civil, a través de observación electoral independiente, ha probado que los gastos de los partidos políticos desde que está en vigor el tope de campaña (de un dólar por ciudadano inscrito para votar), ha sido

violado sistemáticamente elevándose hasta en cuatro o cinco veces el gasto permitido. El tope de campaña ha resultado ser una norma fallida también desde la perspectiva de su formulación, ya que el tope establecido es general y no por cada tipo de elección como debería ser para evitar ambigüedades en su interpretación.

Otra debilidad, que se ha traducido en un ambiente generalizado de violación a las normas, es la carencia de un régimen de sanciones que tenga efectos disuasivos sobre prácticas ilegales de financiamiento.

Las pocas y débiles actuaciones para sancionar las malas prácticas se ven disminuidas por la debilidad jurisdiccional del TSE, por cuanto sus decisiones en materia de multas y sanciones son impugnables por los partidos ante la justicia común.

La ausencia de sanción se ha traducido también en otro fenómeno perverso como lo es la llamada campaña anticipada, pues al no haber control efectivo sobre el gasto de los partidos, estos se sienten en la libertad de iniciar sus campañas hasta con un año de antelación a la convocatoria oficial.

## 5.6. México

El autor dice que el proceso de transición democrática de México, que inició a finales de la década de los ochenta tuvo como un vértice fundamental la cimentación de la institucionalidad electoral.

Si bien es cierto, que los países insertos en el proceso de la tercera ola de la transición, construyeron sus primeros acuerdos sobre las condiciones futuras de la política, la economía y lo social, en México fue diferente, los primeros acuerdos políticos se centraron en dos aspectos: la creación de una institución electoral autónoma de los poderes del Estado, imparcial, garante de la legalidad y eficiente; y, por otro lado, la generación de condiciones para equilibrar la competencia política.<sup>108</sup>

Esta última actividad, se realizó otorgando un financiamiento público sustancioso a los partidos políticos, que es en el ámbito comparado el más costoso del mundo e imponiendo reglas que prohibían el uso de recursos privados.

El proceso natural de una transición que tiene un momento fundamental con la alternancia, se manifestó de manera gradual en la década de los noventa en elecciones locales y tuvo el momento decisivo en el año 2000, en donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde la elección presidencial y la mayoría en las cámaras legislativas. A la vez propició la participación plural de fuerzas políticas de diversas corrientes y actores políticos que constituyeron una nueva clase representativa. En ese año, se podría afirmar que el sistema cumplió su objetivo, las instituciones electorales gozaban de altos índices de confianza y la legislación electoral era de las más vanguardistas del mundo, sin

---

<sup>108</sup> Héctor Díaz Santana, Doctor en Ciencias Políticas. Profesor investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS), del Instituto Politécnico Nacional.

embargo, el sistema electoral presentaba grietas preocupantes derivadas de la forma como se desarrollaban las campañas electorales, los actores políticos se acusaban mutuamente de no cumplir con la legalidad electoral.

En síntesis, las reglas formales garantizaban la representación política, pero las reglas informales afectaban las condiciones de la competencia política con motivo de la comisión de conductas que vulneran el voto libre y secreto y la equidad de la competencia electoral, ello derivado de supuestas violaciones a los topes de campaña y del uso de recursos públicos en los procesos electorales. Para poner un ejemplo, se puede mencionar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha conocido de más de 112 mil recursos del año 2008 al 2014, mostrando una preocupante dicotomía, que se sintetiza con una pregunta: ¿Cómo un sistema potente puede tener un grado alto de conflictividad electoral?

México es uno de los países en el mundo que mayor regulación tiene en materia electoral, la que se complementa con criterios jurídicos emanados de la justicia electoral.

La garantía de condiciones de competencia política en donde se respete el voto libre y secreto, la legalidad y la equidad, es un proceso de ajustes permanentes, las reformas estructurales en la década pasada tuvieron como objeto establecer condiciones de equidad, sin duda existieron avances, pero estos no fueron suficientes.

La reforma del año 2014 pretende dar una respuesta eficiente por medio de nuevas disposiciones y sanciones contundentes al uso de recursos públicos para fines electorales, el financiamiento ilícito y el gasto superior a los límites establecidos. Los resultados de las últimas disposiciones se aprecia durante el proceso próximo a celebrarse en junio de 2015.

### 5.6.1. Fortalezas

En México existe una fuerte regulación de los procesos electorales. Es la misma Constitución la que establece disposiciones dogmáticas de las campañas electorales (art.41); los derechos de los ciudadanos (art. 35); instrumentos que impactan en la actuación de los partidos políticos, como las de transparencia (art. 6); las atribuciones de la justicia electoral (art. 99) y las instituciones electorales locales (art. 116); o de prohibiciones expresas de los extranjeros para participar en la vida política del país (art. 33). En total la Constitución de México enuncia la palabra “elector...” en 287 ocasiones. Además, se le tiene que sumar los 493 artículos, más los transitorios de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y los 110 artículos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; además de Leyes, Códigos, Estatutos, Reglamentos, disposiciones normativas y jurisprudencia electoral.

A la fecha existen 88 normas entre legislaciones federales y locales relacionadas con elecciones<sup>109</sup>, más un sinnúmero de reglamentos y acuerdos. En lo que respecta a las condiciones de la competencia política, la legislación mexicana contempla diversas disposiciones para garantizar la imparcialidad. México es el país que más dinero público le otorga a los partidos políticos, para el 2015 serán casi 37 millones de dólares.<sup>110</sup> Esta cantidad es muy superior a la permitida por financiamiento privado.<sup>111</sup> Para garantizar la equidad establece límites a los gastos de partidos.

---

<sup>109</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, (México, 2018). <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo?page=5&entidad=All>

<sup>110</sup> INE.MX, *Un documento que establece el dinero otorgado de 1997 a 2015*, (México 2015). [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEv2/DEPPP/PartidosPoliticoyFinanciamiento/DEPPPFinanciamiento/financiamientopublicopartidosnacionales/FinanciamientoPublico19972015\\_PPN.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEv2/DEPPP/PartidosPoliticoyFinanciamiento/DEPPPFinanciamiento/financiamientopublicopartidosnacionales/FinanciamientoPublico19972015_PPN.pdf).

<sup>111</sup> *Ibíd.*

Los esfuerzos para garantizar la equidad política se complementan con medidas que prohíben el financiamiento privado de extranjeros, empresas mercantiles, asociaciones religiosas o anónimas. Otros instrumentos funcionales son el prohibir la contratación de publicidad electoral por parte de los partidos políticos en espacios de televisión y radio; o el uso de ciertos materiales para el proselitismo político.

Existen además sanciones expresas a los que violenten la ley con el objeto de alterar las condiciones de la equidad electoral, entre ellas la anulación de la elección en donde se obtuvo el triunfo electoral. A los particulares, la sanción de mayor contundencia es la pena por delito electoral que se castiga con cárcel, multas, inhabilitación o la pérdida de derechos ciudadanos. En síntesis, la regulación es como se podrá apreciar en el texto comparativo bastante extensa.

Un punto adicional, responsable de garantizar la legalidad electoral, son las áreas dependientes de la autoridad electoral que fiscalizan los ingresos y los gastos de los partidos políticos, las que en caso de encontrar alteraciones a la legalidad electoral pueden emitir sanciones. Lo anterior se respalda con un proceso de escrutinio público por medio de disposiciones de transparencia y la contraloría social que se efectúa por medio de los observadores que participan en los procesos electorales.

### **5.6.2. Debilidades de las regulaciones**

En México la ruptura de las condiciones de la competencia política o las alteraciones al voto libre y secreto no es un problema de las disposiciones normativas. Se considera que en el ámbito del derecho comparado es de las más completas del mundo. El problema consiste en la forma como se desarrollan los procesos electorales y la complejidad para poder fiscalizar una

elección. Es complicado comprobar que se violentaron los topes a los gastos de campaña, aunque existan evidencias empíricas de ello, como también es prácticamente complejo comprobar que se recibió financiamiento privado en cantidades superiores a las permitidas por ley. En las campañas electorales es común la aportación en especie y aunque la ley establece que se debe tasar e ingresar como financiamiento privado, pocas veces se lleva a la práctica.

En esta materia, a la fecha las autoridades electorales no han convencido en su efectividad de fiscalización, aunque existen en comparación con las prácticas que se denuncian mínimas anulaciones de elección. De la campaña electoral presidencial del año 2000, se impusieron multas históricas a los partidos que recibieron financiamiento prohibido por la ley, pero este tipo de sanciones pocas veces se ha vuelto a replicar.

## **5.7. Panamá**

### **5.7.1. Fortalezas**

a) Existen disposiciones legales que establecen prohibiciones al apoyo oficial y contribuciones a las campañas, a los recursos provenientes de intereses extranjeros, a los recursos anónimos, a los inversionistas con contratos con el gobierno o con participación del gobierno, compra de votos, uso ilegítimo de recursos del Estado, discriminación en tarifas publicitarias, al exceso de la publicidad gubernamental y a la participación de los funcionarios públicos en proselitismo durante su horario de servicio.<sup>112</sup>

b) Existen normas que establecen el financiamiento público para candidatos y

---

<sup>112</sup> Guillermo Márquez Amado, Abogado, Doctor en Derecho, profesor de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Arbitraje; consultor en temas electorales. Exmagistrado del Tribunal Electoral de Panamá.

partidos políticos y de auxilio económico indirecto, sólo a partidos, acceso de candidatos y partidos a medios de comunicación del Estado (se ha aplicado con carácter gratuito).

- c) Existen normas que establecen la obligación de informar al organismo electoral sobre las finanzas de partidos y candidatos y de publicar los informes sobre administración de los fondos públicos destinados a los partidos; sin embargo, dichos informes no tienen una divulgación tan amplia como es de desear, utilizando al efecto los medios masivos de comunicación.
- d) Existen normas que sancionan la infracción a las disposiciones mencionadas en este literal.

### **5.7.2. Debilidades**

- a) Las normas existentes en cuanto a prohibiciones de aportes a los partidos y candidatos se pueden evadir con gran facilidad.
- b) El organismo electoral panameño no dispone de fuerza suficiente en la legislación actual, para frenar eficazmente la intervención oficialista, tanto en recursos de personal como materiales durante los procesos electorales, ni para suspender su publicidad ni actos que, disimulados como inauguración de obras, en el fondo son eminentemente proselitistas y de apoyo oficial a candidatos y partidos.
- c) Las autoridades electorales carecen de poder suficiente para juzgar a los candidatos vencedores en elecciones a quienes, luego de ser declarados ganadores, se les compruebe haber faltado a las normas legales durante el proceso electoral o con ocasión del mismo.

- d) Las normas carecen de detalle suficiente para impedir que los partidos políticos distraigan los recursos obtenidos del financiamiento público, para propósitos distintos a los electorales y de su organización.
- e) Las normas sancionatorias contemplan insuficientemente las penas que deberían ser aplicables, por ejemplo, la pérdida de la calidad de candidato electo de alguien que las haya infringido y que suspenda a tales candidatos el derecho a elegir y ser elegido por un tiempo que efectivamente disuada del acto.
- f) El término máximo para la prescripción de la acción penal es de sólo tres años; esto es, que la acción prescribe durante el término del mandato del candidato electo que en Panamá es siempre de cinco años.

## **5.8. Venezuela**

### **5.8.1. Fortalezas**

Después de haberse instaurado la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el año 1999, se aprobó por parte de la Asamblea Nacional la Ley Orgánica de Procesos electorales (LOPE) de agosto de 2009 y luego, en 2013, el Consejo Nacional Electoral unificó los reglamentos electorales en el Reglamento General de la LOPE. Hasta el año 2009 se contaba con la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política de mayo de 1998, la cual había sido derogada parcialmente por la misma Constitución y por el Estatuto Electoral del Poder Público de enero de 2001, produciéndose vacíos legales hasta que fue sancionada la Ley Orgánica de Procesos Electorales, que creó una discrecionalidad de los procesos por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE), dictando reglamentos, resoluciones y cronogramas, estableciendo criterios que eran modificados de un proceso a otro. Esta volatilidad fue

subsana con la aprobación del Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales en 2013.<sup>113</sup>

Se cuenta con un alto componente de normas para establecer unas elecciones libres y equitativas, incluyendo prohibiciones de actividades no adecuadas en propaganda, financiamiento y campaña electoral, controles del cumplimiento de estas normas y sanciones establecidas con suficiente claridad.

La actual legislación y la regulación por el Consejo Nacional Electoral contemplan garantizar el acceso a los medios de comunicación de una manera equitativa.

#### **5.8.2. Debilidades**

- a) No se contemplan normas referentes a propaganda electoral antes del comienzo de una campaña electoral.
- b) No se regulan las cadenas de radio y televisión, ni la inauguración de obras públicas en el período de la campaña electoral.
- c) No existen topes para contribuciones de los partidos políticos, ni para los candidatos.

A partir de la Constitución de 1999 no se contempla financiamiento por parte del Estado para los partidos políticos. En la legislación venezolana no existen mecanismos públicos directos para financiar las campañas electorales ni a los partidos políticos.

---

<sup>113</sup> Félix Arroyo, Ingeniero eléctrico de la Universidad Central de Venezuela, con Maestría en OperationsResearch y ComputerScience. Doctorante en Estadística en la UCV yConsultor Elector

Las organizaciones consideran que el financiamiento público durante las campañas electorales garantizaría mayores niveles de igualdad en las condiciones electorales.

La experiencia venezolana reciente muestra que, sin financiamiento público, las campañas electorales son inequitativas. Este déficit ha sido resaltado por todas las fuerzas políticas. No se establece en las leyes y reglamentos electorales la prohibición de la compra de votos.

### **5.9. Informe de Informe de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea 2018**

Las misiones de observación electoral de la Unión Europea que desde el año 2009 han acompañado las elecciones salvadoreñas, han recomendado reformar la legislación para garantizar la transparencia en la financiación política, lo que incluye la información sobre ingresos y gastos de los partidos; de igual forma, recomendaron que el Tribunal Supremo Electoral audite los registros contables de los partidos políticos y los candidatos.

Para las elecciones 2018, la Unión Europea advirtió la necesidad de apoyar medidas eficaces de aplicación y rendición de cuentas en relación con las finanzas políticas, aunque reconoció que la autoridad electoral no cuenta con el presupuesto ni los recursos humanos necesarios para llevar a cabo auditorías detalladas de manera efectiva. También recomendó establecer limitaciones al gasto de campaña de los partidos políticos, incluida la publicidad en los medios de comunicación.

En la Recomendación 19 de la MOE-UE se dice que El TSE, aunque es responsable de auditar las finanzas de los partidos y candidatos, no tiene los recursos para auditar las campañas. Además, las sanciones por violaciones a

las regulaciones de la campaña son inefectivas y desproporcionadas. Por eso recomiendo “mejorar las capacidades del TSE para cumplir con sus obligaciones de auditar el financiamiento de los partidos políticos y adoptar sanciones adecuadas y proporcionales para el incumplimiento de la ley.”<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Unión Europea, *Misión De Observación Electoral El Salvador, Elecciones municipales y legislativas*, (El Salvador, 2018), 45. [http://eeas.europa.eu/archives/eueom/missions/2012/el-salvador/pdf/final-report-eem-el-salvador-2012\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/eueom/missions/2012/el-salvador/pdf/final-report-eem-el-salvador-2012_es.pdf).

## CONCLUSION

El Salvador como Estado democrático no puede dejar de legislar un tema tan importante como lo es: el dinero en la política, con la firma de los Acuerdos de Paz se dio un avance importante hacia la consolidación de la democracia, esto porque se legitimó instituciones esenciales y garantes de procesos propios de una democracia, destacando el Tribunal Supremo Electoral como la máxima autoridad en materia electoral y los partidos políticos como el único instrumento para la representación del pueblo en el gobierno según lo establecen los artículos 208 inc. 3 y 85 inc. 2 de La Constitución de la República, por lo que se puede deducir que parte del análisis que se debe hacer ante una problemática tan evidente en materia electoral del siglo XXI es la transparencia en el financiamiento de la política como herramienta clave en los sistemas políticos actuales.

Con la investigación se comprueba las hipótesis planteadas al inicio de la investigación y es que la Ley de Partidos Políticos sancionada el 26 de febrero de 2014 era ineficaz ya que no contemplaba mecanismos de transparencia y fiscalización de las aportaciones de los partidos políticos lo que conllevó a miembros de sociedad civil a interponer la demanda de inconstitucionalidad por no contemplar dichos temas en la referida Ley esto con el fin de garantizar el derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 6 de la Constitución de la República.

Como grupo se verifica que el proceso de inconstitucionalidad 43- 2013 marcó un antes y después en materia de transparencia y fiscalización de los partidos políticos en El Salvador ya que previo a esto no existía ningún mecanismo de recepción, auditoría, verificación, control y publicidad de las aportaciones privadas así como la inexistencia de auditorías de los fondos provenientes del

erario y lo que es más importante no existía un mecanismo en la Ley de los Partidos Políticos que garantizara y que comprobara la procedencia de las aportaciones y velara por el cumplimiento del derecho de acceso a la información así como verificación de mecanismos de rendición de cuentas.

La Ley de Partidos Políticos actualmente genera un agravio al artículo 6 de la Constitución pues sigue limitando el derecho al acceso de la información pública en El Salvador, con un proceso de inconstitucionalidad inconcluso a siete años de iniciado se limita no solo un derecho fundamental sino genera una incertidumbre jurídica respecto del sistema de financiamiento reconocido constitucionalmente con los tipos de financiamiento reconocidos en la Ley secundaria.

Históricamente los antecedentes coyunturales de corrupción evidenciaron la necesidad de legislar eficazmente el sistema político reconocido actualmente en el artículo 85 de la Constitución, en un tema que es de suma importancia cuando se les reconoce a los partidos políticos como el único instrumento para la representación del pueblo en el gobierno en ese sentido la importancia de regular el dinero en la política y fortalecer la credibilidad de ciudadanía a través de procesos de participación ciudadana propios de una democracia representativa.

La falta de transparencia y control en el financiamiento privado que reciben los partidos políticos permite la injerencia de grupos de poder económicos en las decisiones del Estado e incluso deja abierta la posibilidad que el dinero proveniente de fuentes ilícitas financie campañas electorales, es necesario que la Asamblea Legislativa regule eficazmente este tema es una cuota pendiente que tiene con la democracia, además de la desconfianza de la población en el manejo de fondos públicos y en los procesos electorales.

Es claro que a siete años de iniciado el proceso de inconstitucionalidad 43 – 2013, a pesar de que poco se ha avanzado en el tema debido a la falta de interés de los representantes de pueblo en el gobierno se sigue teniendo grandes falencias respecto a regulación del financiamiento y transparencia de los partidos políticos, sanciones débiles, falta de publicidad, falta de control y falta de topes legales al financiamiento son parte de la deuda que se tiene en la materia.

Al realizar la comparación de la legislación extranjera de algunos países de América Latina, se puede identificar que en algunos países se han establecido mecanismos integrales que de manera eficaz controlan el financiamiento de los partidos políticos, permitiendo a través de estos mecanismos garantizar mecanismos de transparencia y rendición de cuenta, así como estableciendo sistemas de financiamiento mixto con límites, control, endurecimiento de sanciones y publicidad de sus fuentes; en El Salvador se puede afirmar que se sigue vulnerando el Estado Constitucional de Derecho ya que se sigue anteponiendo el derecho de intimidad de los donantes un interés meramente particular y se supedita a este el derecho de acceso a la información del pueblo cuando debería ser al contrario además de carecer de elementos de control, límite, sanción y publicidad en la ley especial.

## RECOMENDACIONES

Es necesaria una reformar integral a la LPP que propicie mecanismos efectivos de fiscalización y transparencia que garanticen el derecho de acceso a la información pública, que contemple mecanismos claros, sencillos y eficaces de fiscalización, que limite las aportaciones privadas para evitar el uso desmedido del dinero y dar cabida al dinero ilícito en la política, hacer prevalecer en derecho de acceso a la información pública.

Es de especial importancia la instauración de una instancia contralora, que endurezca las sanciones y garantice la imposición de ellas, para que los partidos políticos antepongan hacer efectivos los mecanismos de rendición de cuentas y garantizar el derecho de acceso a la información pública que tienen los ciudadanos, a hacer prevalecer el derecho de intimidad de sus donantes y pagar sanciones pecuniarias risibles.

Además es primordial regular la fiscalización y el financiamiento a los candidatos de los partidos políticos y no limitarlo a los partidos políticos ya que en buena medida, los candidatos reciben aportes a título personal en periodo de campaña, los cuales pueden en alguna medida propiciar que un interés particular incida en las políticas públicas.

La instauración de una instancia especializada con independencia de los partidos políticos para ejercer la función de auditar, fiscalizar y en la medida de lo posible controlar el financiamiento de los partidos políticos, la cual puede o no estar en el organigrama del TSE, pero con autonomía debido a que el máximo órgano electoral en su esencia es político.

La Corte de Cuentas de la República debe adoptar su rol de ente controlador

de los recursos estatales que se destinan a estos institutos, pero no limitarlo a la fiscalización de la deuda política sino sugerir presupuestos propios de una auditoría desempeñar un rol integral con el TSE y MH ya que la LPP y el RLPP limita su rol a la fiscalización de la deuda política a partir de los informes que emite el TSE y no establece separación de los tipos de financiamiento y elementos a verificar.

Los partidos deben ser capacitados a fin que estos contemplen en su organización controles financieros internos propiciados por el TSE, CC y MH para unificación de criterios, que los procesos sean claros, sencillos y completos al momento de auditar, esto también se debe aplicar para los candidatos, quienes deberían ser sujetos obligados por la LPP a reportar fuentes de ingreso de recursos económicos y al título que fuese.

La reforma efectiva y la implementación de estos mecanismos solo serán posibles si los partidos dimensionan los beneficios que tiene para un sistema democrático y las consecuencias que llega a tener su no regulación.

La Asamblea Legislativa debe asumir su responsabilidad como órgano compuesto por fracciones políticas las cuales deben crear, reformar leyes y apoyar aquellas propuestas que contribuyan al desarrollo del Estado de derecho y garantizar el derecho de acceso a la información, respetando el control de pesos y contra pesos en el Estado, esto en razón de cumplir con lo ordenado por la Sala de lo Constitucional como ente competente de declarar la inconstitucionalidad de una norma jurídica, cuando una disposición contrarié o sea incompatible con la constitución.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

**Agozino, Adalberto** *Ciencia Política y Sociología Electoral*, Edit. Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1997.

**Bobbio, Norbert** *Diccionario de política*, Ed. Siglo XXI, México, 2002.

**Bobbio, Norberto** *El futuro de la Democracia, fondo de cultura económica*, Porrúa, México 1986.

**Bobbio, Norberto** *Liberalismo y Democracia*, Editorial Brasilense, Brasil, 1986.

**Del Castillo, Pilar** *La Financiación de partidos y candidatos en las Democracias Occidentales*, Centro de Investigación Sociológica y Editores Siglo XXI DE España, 1985.

**Duverger, Maurice** *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, 1982.

**Engels, Friederich** *Del socialismo utópico al socialismo científico*, Fundación Federico Engels, Alemania, 1880.

**Escobar, Eduardo** *Informe del dinero en la política, financiamiento político 2017*, Centro de Monitoreo de Acción Ciudadana, El Salvador, 2017.

**Fernández-Liebrez, Fernando** *La Financiación de Los Partidos Políticos, Evolución y Rasgos Principales, Curso De Partidos Políticos*. Ediciones AKAL, S.A., 2003.

**Ferreira, Rubio Delia** *Las ONGs y el control del financiamiento de la política*, Poder ciudadano Buenos Aires, 2019.

**Galindo, Francisco Bertrand y otros**, *Manual de Derecho Constitucional*, Centro de Información Jurídica, San Salvador, 1996.

**García Cotarelo, Ramón y Juan Luis Paniagua Soto**, *Introducción a las Ciencias Políticas*, Galapagar, MAD, España, 1991.

**Henríquez, Haydeé** *El Secuestro del Estado: Relato Histórico Político*, Talleres Gráficos, UCA El Salvador, 2004.

**Herrera Mena, Sajid Alfredo et.al.**, *El Salvador Historia Mínima 1811-2011*, Editorial Universitaria de la Universidad de El Salvador, El Salvador, 2011.

**Miro, Francisco** *Introducción a la Ciencia Política*, editorial Grijley, Lima, 2006.

**Molina, Fernando** *El mas en el centro de la política boliviana en PNUD, Mutaciones del campo político en Bolivia*. PNUD, La Paz, 2010.

**Peel Tovar, José Arturo** *El Estado constitucional y el constitucionalismo*, Edit. Nacional, El Salvador, 2003.

**Romero Ballivián, Salvador** *La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos políticos en Bolivia*. OEA – IDEA – UNAM, México, 2011.

**Sabina H, George** *Historia de la teoría política*, FCE, México, 1972.

**Sagües, P., Néstor** *Primera etapa del constitucionalismo*, *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2012.

**Saldivar, Américo** *El ocaso del Socialismo*, Siglo XXI Editores, S.A de C.V. Mexico, 1990.

**Sánchez Agesta, Luis** *Principios de Teoría Política*, Edit. Nacional, Madrid, España, 1970.

**Sang, Mu-Kien Adriana**, *Buenaventura Baez: El Caudillo del Sur, 1844-1878*, (Instituto Tecnológico de Santiago Domingo, Santo Domingo, 1991.

**Sartori, Giovanni** *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, España, 1980.

**Silva Bascuñán, Alejandro** *Derecho político ensayo de una síntesis*, Editorial jurídica de Chile Santiago Chile 1980.

**Smith, Adam** *La riqueza de las naciones*, Editorial: William Strahan, Reino de Gran Bretaña, 1776.

**Turcios, Roberto et al.**, *El Salvador, Historia Contemporánea*, Editorial Universitaria, El Salvador, 2015.

**Ulloa, Félix** *Financiamiento Político: órganos de control y régimen de sanciones, de las Normas a la Buenas Practicas*, OEA e IDEA, San José Costa Rica, 2004.

**Verdugo, Mario Marinkovic y Ana María García Barzelatto**, *Manual de Derecho Político*, Drant lo blanch, Valencia, 1992.

**Weber, Max** *Escritos Políticos*, Folios, México, 1982.

**Zovato, Daniel Pablo Gutiérrez,** *Financiamiento de los partidos políticos en América latina*, OEA – IDEA – UNAM, México, 2011.

**Zovatto, Daniel y Kevin Casas,** *Apuntes Sobre La Regulación del Financiamiento Político En América Latina*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA; Organización de los Estados Americanos, OEA; Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. México, 2011.

## TESIS

**Escobar Rosales, Xiomara Yamileth et., al.,** “*El Financiamiento de los Partidos Políticos y la Probidad Pública*”, Tesis para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador, 2016.

**García Palacios, Eduardo Antonio y Vittia Patricia Ramírez Rivera** “*Monografía Histórica del conflicto armado de los años 80’s en los Cantones San Jacinto la Burrera, Los Cerros de San Pedro, Amatitan Arriba y, Amatitan Abajo del Municipio San esteban Catarina, Departamento de San Vicente*”, Monografía para optar a la licenciatura en Educación, Universidad de El Salvador, 2014.

**Ramírez Reyes, Patricia Guadalupe et., al.,** “*La incidencia de los Partidos Políticos y El Tribunal Supremo Electoral en la Vulneración del derecho a optar a cargos público*”, Tesis para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador, 2010.

**Suvillaga García, Gerardo Antonio** “*Historia Electoral y Anteproyecto de Reformas al Código Electoral*”, Tesis para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvado, 1995.

## LEYES

Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Nacional Constituyente de El Salvador, 1939).

Constitución de la República de El Salvador, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983.

El Consejo de Gobierno Revolucionario de la República de El Salvador. D. N. 244, del 23 de agosto de 1949, D.O.N. 184, Tomo 147, del 24 de agosto de 1949. Fue derogada por D. L N. 3108 del 28 de julio de 1960, D. O.N 142, Tomo 188, del 29 de julio de 1960.

*Ley de Partidos Políticos de El Salvador, D.O. No. 40, Tomo, El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador 2013.*

Reformas a la ley de partidos políticos, D.L. N° 843, del 31 de octubre de 2014, D.O. N° 219, Tomo 405, del 24 noviembre de 2014.

## JURISPRUDENCIA

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad 43-2013*, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014.

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad referencia 612009*, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2009.

## DICCIONARIO

Ossorio, Manuel, *Diccionario de ciencias Jurídicas políticas y sociales*, Editorial Obra Grande, Montevideo, 1986.

## SITIOS WEB

Acción Ciudadana, *Sistema de financiamiento de la política, definición y tipología*, (El Salvador, 2019). <https://accion-ciudadana.org/centro-de-monitoreo/el-financiamiento-de-la-politica>.

El Faro, Asamblea aprueba Ley de Partidos que oculta información sobre donantes privados, (El Salvador, 2019). <https://elfaro.net/es/201302/noticias/11039>. Sitio web visitado el 30 de abril de 2019.

IIDH, Financiamiento de los partidos políticos, (Costa Rica 2019), [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/financiamiento%20de%20los%20partidos.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/financiamiento%20de%20los%20partidos.htm)

INE.MX, *Un documento que establece el dinero otorgado de 1997 a 2015*, (México 2015). [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEv2/DEPPP/PartidosPoliticoyFinanciamiento/DEPPPFinanciamiento/financiamientopublicopartidosnacionales/FinanciamientoPublico19972015\\_PPN.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEv2/DEPPP/PartidosPoliticoyFinanciamiento/DEPPPFinanciamiento/financiamientopublicopartidosnacionales/FinanciamientoPublico19972015_PPN.pdf).

Muñoz Rojas, Julieth Andrea y Angie Vanessa Infante Potes, *Sistema Socialista-Marxismo*, (El Salvador, 2015). <https://prezi.com/hbsvxbhyakgp/sistema-socialista-marxismo/>.

Pérez Porto, Julián y Ana Gardey, *Definición de sistema político*, (El Salvador, 2016). <https://definición.de/sistema-politico/>.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, (México, 2018). <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo?page=5&entidad=All>

Unión Europea, *Misión De Observación Electoral El Salvador, Elecciones municipales y legislativas*, (El Salvador, 2018), 45. <http://eeas.europa.eu/archives/eueom/missions/2012/el-salvador/pdf/final-report-eem-el-salvador-2012-es.pdf>.