

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO PENAL ECONÓMICO



“PROPUESTA DE REGULACIÓN PENAL-ECONÓMICA DEL FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE EL SALVADOR, PARA LA PROTECCIÓN DE LA DEMOCRACIA, EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO Y EL ORDEN SOCIO ECONÓMICO”.

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL TÍTULO DE POS GRADO DE:

MAESTRO EN DERECHO PENAL ECONÓMICO

PRESENTADO POR EL:

LIC. JOSÉ ELIOMÍN MEJÍA NÚÑEZ
CARNET: MN05004

MSC. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA
Docente Asesor

San Salvador, 19 de enero de 2023.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

**MSC. ROGER ARMANDO ARIAS
RECTOR**

**PHD. RAÚL ERNESTO AZCÚNAGA LÓPEZ
VICERRECTOR ACADÉMICO**

**ING. JUAN ROSA QUINTANILLA
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO**

**ING. FRANCISCO ALARCÓN
SECRETARIO GENERAL**

**LIC. RAFAEL HUMBERTO PEÑA MARIN
FISCAL GENERAL**

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

**DOCTORA EVELYN BEATRIZ FARFÁN MATA
DECANA**

**DOCTOR EDGARDO HERRERA MEDRANO
VICEDECANO**

**MSC. DIGNA REINA CONTRERAS DE CORNEJO
SECRETARIA**

**DOCTOR JOSÉ MIGUEL VÁSQUEZ LÓPEZ
COORDINADOR UNIDAD DE POSGRADOS**

AGRADECIMIENTOS.

En primer lugar, deseo agradecer a Dios todo Poderoso por su fortaleza y acompañamiento durante todo el tiempo de formación de Maestría; pues ha sido largo el camino, en el que se han presentado una serie de obstáculos que he podido superar bajo su guía y resguardo.

En segundo lugar, a mi familia que siempre me acompañó e instó a seguir adelante, recordándome que debía continuar y no rendirme, que Dios estaba con nosotros y que pronto todo terminaría con un buen resultado; pero era necesario sacrificar tiempo; no obstante, nunca se mostraron inconformes cuando les decía que tenía clases o tareas; gracias por su comprensión.

En tercer lugar, a los Docentes Nacionales y Extranjeros, que impartieron cada una de las materias; las cuales no dudó lo hicieron con mucha entrega, profesionalismo, pasión y sobre todo dedicación; gracias por hacer el espacio para enseñar y transmitir sus conocimientos.

En cuarto lugar, a las autoridades de la UES, por la oportunidad que me brindaron, al aceptarme para cursar este Post grado; asimismo, por la paciencia y respuesta a mis peticiones; deseando, que continúen generando estos espacios de enseñanza y aprendizaje que tanto necesita nuestro país.

A mi asesor de tesis, por su paciencia, dedicación, interés, sinceridad y gallardía mostrada en cada una de las sesiones de asesoría, las cuales fueron significativas para culminar el presente proyecto de tesis; Maestro Pineda, gracias por su responsabilidad y por siempre estar dispuesto a compartir sus conocimientos.

ÍNDICE:

Contenido	
LISTA DE ABREVIATURAS.....	i
INTRODUCCIÓN.	iii
CAPÍTULO I.	1
EL ESTADO COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA, CONSIDERACIONES GENERALES.	1
1. Del Estado como forma de organización política.	1
1.1 Aceptaciones sobre el Estado.	4
2. Tipos de Estados.....	11
2.1 Tipos de Estado según su sistema político-territorial.	11
2.2 Tipos de Estado según su forma de gobierno.	14
2.3 Otras formas de ejercer el poder.....	16
2.4 Del Estado de Derecho, como forma de gobierno.....	17
2.5 El Derecho penal como expresión del Estado de Derecho.	21
2.6 Estado Constitucional de Derecho.	23
3. Elementos del Estado.	26
3.1 El Territorio.....	27
3.2 Características del elemento Territorio.....	28
3.3 Importancia del territorio y su vinculación con el derecho.	29
3.4 La Población.....	31
3.5 El poder político.....	32
3.5.1 Características del poder político.	34
3.5.2 Naturaleza del poder político.....	35
3.5.3 Quiénes son los detentan el poder político.....	38
3.6 Gobierno.....	39
3.6.1 Formas de gobierno.	40
4. Soberanía.....	40
5. Fines del Estado.....	42
6. Funciones del Estado.....	43
6.1 Funciones de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial en El Salvador.	44
6.1.1 Órgano Legislativo.....	45

6.1.2 Órgano Ejecutivo.....	47
6.1.3 Órgano Judicial.	49
7. Caracterización normativa del Estado de El Salvador.....	50
8. Consideraciones Generales sobre el sistema político.....	54
8.1 Propósito o naturaleza de la política.	59
8.2 Acceso al poder político.	61
8.3 Trascendencia Lobby o cabildeo en la política.....	63
8.4 Los Partidos políticos como intermediación de intereses colectivos.	64
9. Aspectos económicos de los partidos políticos.	68
10 Financiamiento público y privado de los partidos políticos.....	70
CAPÍTULO II.	75
ANTECEDENTES DEL SISTEMA POLÍTICO EN EL ESTADO DE EL SALVADOR Y SU FINANCIAMIENTO ECONÓMICO.....	75
11. Antecedentes históricos y evolución del Sistema Político en El Salvador.	75
11.1 Aparición del Estado de El Salvador con la Constitución Federal de Centro América de 1824 y su Sistema Político.	75
11.2 Primeras apariciones políticas en Centro América, luego del proceso de independencia en 1821.	76
11.3 Dominio político de las clases económicas.	77
11.3.1 La República Liberal (1871-1931).	77
11.3.2 Dictadura militar personalista (1931 a 1944).	79
11.3.3 Dictadura militar institucional (1948 a 1979).....	83
11.3.4 Desde 1979 hasta 1992.	85
11.3.5 De la firma de los Acuerdos de Paz, hasta la fecha.	87
12. Financiamiento Público.	88
13. Financiamiento Privado.....	94
14. Problemas de legitimidad democrática, vinculados al financiamiento de los PP.	98
15. Problemas en el origen y en la utilización del financiamiento.....	101
CAPÍTULO III.	105
ANÁLISIS DOGMÁTICO-JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU RELACIÓN CON EL SISTEMA ECONÓMICO SALVADOREÑO.	105
16. Análisis dogmático y jurídico de los partidos políticos.....	105
16.1 Derecho de asociación y partidos políticos.	105

16.2 Los Partidos Políticos como Personas Jurídicas.....	113
16.3 Clasificación de los partidos políticos.....	115
16.4 Funciones de los partidos políticos.	117
16.5 Porqué existen los partidos políticos.	119
16.6 Importancia de los partidos políticos.	122
16.7 Democracia y partidos políticos.....	124
17. Los PP, componente cardinal dentro de un Estado Constitucional de Derecho.	125
17.1 Estado de Derecho.....	126
17.2 Estado Constitucional de Derecho y partidos políticos.....	127
17. Relación entre Democracia, representación y partidos políticos.	132
18. Protagonismo de los PP en el ámbito político.	134
19. Protagonismo de los PP en el ámbito económico.	138
20. Los Partidos como Agentes que participan en el sistema Económico.	140
21. Situación económica de los Partidos Políticos en el ámbito nacional.	145
21.1. Relación de los partidos políticos en el sistema económico nacional.	152
22. Casos polémicos de Corrupción Política a nivel Internacional.	156
22.1. Corrupción política en España.	157
22.1.1. Caso Filesa.	157
22.1.2. Caso Gurtel.	159
22.1.3. Caso Barcenas.	160
22.2. Casos de Corrupción Política-Económica en El Salvador.	162
22.2.1 Escándalo de corrupción sobre donativo de Taiwán.	162
22.2.2 Acciones legales instadas contra ARENA, con motivo del donativo de Taiwán.....	166
22.2.3. ARENA y FMLN, en la búsqueda de votos de manera irregular para la elección presidencial 2014.	168
22.2.4 Impacto del financiamiento de PP, en el sistema económico.....	169
23. Análisis normativo del financiamiento de los PP.	176
23.1. Carácter Constitucional de los Partidos Políticos.	176
23.2. Financiamiento de los PP, como mecanismo de operatividad.	178
23.3. Legislación Internacional.....	179
23.3.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos.	179

23.3.2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre.	180
23.3.3. Convención Americana sobre derechos Humanos.	181
23.3.4. Convención Interamericana contra la corrupción.	182
23.3.5. Convención de la Organización de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.....	184
23.3.6. Recomendaciones del GAFI.....	185
24. Leyes Secundarias relacionadas con los partidos políticos.....	190
24.1. Código Electoral.	190
24.2. Ley de Partidos Políticos.	192
24.3. Ley de la Corte de Cuentas de la República.	199
24.4. Ley Contra el Lavado de Dinero y Activos.....	200
24.5 Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de funcionarios y empleados públicos.	212
24.6. Ley Especial Contra Actos de Terrorismo.	218
25. Jurisprudencia Constitucional.....	220
25.1. Sentencia de la Sala de lo Constitucional referente al Sistema Político y financiamiento electoral.....	220
26. Realidad de la regulación jurídica del financiamiento ilegal de los Partidos Políticos en El Salvador.	224
26.1 Control jurisdiccional de las actividades político-económicas de los PP.	226
26.2 Responsabilidad penal de las personas jurídicas en El Salvador.	234
26.3 Resposanbilidad Penal de los Partidos Políticos.....	237
27. El actuar por otro como mecanismo para deducir responsabilidad penal en conductas cometidas bajo representación de una persona jurídica.	240
27.1 Causas de cancelación de un partido Político.....	247
28. Aplicación de la Ley de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen y Destinación ilícita, a las personas naturales o jurídicas que obtengan bienes de origen ilícito o los destinen para actividades ilícitas.	251
29. Falta de regulación penal en el financiamiento de los PP, en El Salvador.	258
CAPÍTULO IV.	259
TIPICIDAD DEL FINACIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLITÍCOS EN EL SALVADOR, UN ANÁLISIS DOGMÁTICO-PENAL.....	259
30. Análisis dogmático-penal del financiamiento ilegal de PP.....	259
31. Elementos del tipo penal objetivo.	259
31.1 Bien jurídico protegido.....	260

31.2 Acción típica.....	267
31.3 Formas de acción o conductas delictivas.....	272
31.4 Financiamiento por medio de fuentes ilícitas de dinero.....	272
31.5 Uso inadecuado de dinero lícito para financiamiento de PP.....	273
31.6 Conductas Típicas.....	273
31.7 Solicitar y aceptar como conductas típicas.....	273
31.8 Entregar y recibir como conductas típicas.....	275
31.9 Sujeto Activo.....	276
31.10 Sujeto pasivo.....	277
32. Objeto Material.....	278
33. Delito de Mera actividad y de Resultado.....	279
34. Causalidad, multiplicidad de factores.....	280
35. Corrupción y sus modalidades.....	281
36. Imputación objetiva.....	284
37. Elementos del tipo penal subjetivo.....	285
37.1 Dolo.....	285
37.2 Clase de dolo exigible.....	286
37.3 Error de tipo.....	286
37.4 Elementos subjetivos especiales.....	287
37.4.1 Agravantes.....	287
37.4.2 Antijuricidad de la conducta delictiva.....	288
37.4.3 Culpabilidad de la conducta delictiva.....	289
37.4.4 Caracterización del financiamiento ilegal de PP, como delito.....	290
38. Consideraciones sobre la regulación penal del financiamiento ilegal de partidos políticos en el ordenamiento jurídico salvadoreño.....	290
38.1 La asociación base fundamental de la sociedad.....	290
38.2 La asociación base del sistema político salvadoreño.....	291
38.3 Importancia de los partidos políticos en un Estado constitucional de derecho.....	292
38.4 La actividad de los partidos en el ámbito político y social.....	292
38.5 Relación entre el dinero y la política.....	293
38.6 Aspectos económicos de los partidos políticos en El Salvador.....	294
38.7 La corrupción política, problemas de dinero y poder.....	295

38.8 Problemas de legitimidad democrática.....	296
38.9 Necesidad de regulación penal del delito de financiamiento ilegal de PP, en el ordenamiento jurídico salvadoreño.	297
39. Relevancia penal del financiamiento ilegal de partidos políticos, en el Derecho Penal Económico.	298
39.1 Origen del Derecho Penal Económico.....	298
39.2 Definición de derecho penal económico.....	299
39.3 ¿Qué son los delitos económicos?.....	301
39.4 ¿Quiénes cometen delitos económicos?.....	303
39.5 Perjuicios ocasionados por delitos económicos, como el financiamiento ilegal de partidos políticos.	307
39.6 Tipo penales económicos.....	308
40. Financiamiento ilegal de partidos, como delito económico en El Salvador. ..	309
41. Supuestos de política criminal que justifican la penalización del financiamiento ilegal de PP.	311
41.1 Insuficiencia del derecho administrativo sancionador para regular este tipo comportamientos.....	311
41.2 Insuficiencia de los tipos penales de corrupción y de lavado de dinero y activos, para sancionar conductas de financiamiento ilegal de PP.	312
41.3 Necesidad de adelantar la barrera de punibilidad para la protección de bienes jurídicos.	312
41.4 Relevancia político-económico del bien jurídico bajo protección.....	313
41.5 Cuestiones de derecho comparado que deben considerarse.	314
42. Propuesta de lege ferenda del Financiamiento Ilegal de Partidos Políticos como delito en el ordenamiento jurídico de El Salvador.....	314
42.1 Justificación de la penalización del financiamiento ilegal de PP.	314
42.2 Propuesta de regulación jurídica del delito.....	316
CONCLUSIONES.....	319
ÍNDICE DE LA BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.....	322

LISTA DE ABREVIATURAS

AL	Asamblea Legislativa
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ART.	Artículo
CADH	Convención Americana Sobre Derechos Humanos
CCE	Consejo Central de Elecciones
CE	Código Electoral
CIDH	Corte Interamericana de Derecho Humanos
CICC	Convención Interamericana Contra la Corrupción
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DEP	Departamento de Estudios Políticos
DEL	Departamento de Estudios Legales
DL	Decreto Legislativo
DO	Diario Oficial
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
DUI	Documento Único de Identidad
EE.UU.	Estados Unidos de América
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Hungo
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
IDEA	Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Social
LPP	Ley de Partidos Políticos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PP	Partidos Políticos
PPS	Partido Popular Salvadoreño

PSP	Partido Salvadoreño Progresista
PRUD	Partido Revolucionario de Unificación Democrática
SC	Sala de lo Constitucional
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCA	Universidad Centro Americana Dr. José Simeón Cañas
UNAM	Universidad Autónoma de México

INTRODUCCIÓN.

El siguiente trabajo de investigación se presenta para obtener el grado de maestro en Derecho Penal Económico, denominado *“Propuesta de regulación penal-económica del financiamiento ilegal de partidos políticos en el ordenamiento jurídico de El salvador, para la protección de la democracia, el Estado Constitucional de Derecho y el Orden socio económico”*; el estudio obedece a la falta de regulación jurídica que existe sobre el control en el financiamiento económico que reciben los partidos políticos y el uso irregular que se le otorga al dinero recaudado, generando graves problemas de corrupción política.

Debido a estas situaciones, se ha verificado la existencia de casos de corrupción político-económica, tanto a nivel nacional e internacional; con los que se demuestra que efectivamente, los partidos políticos han sido financiados de forma ilícita por personas que han hecho de la política una forma de vivir, de obtener un lucro económico de forma indebida; siendo los mismos actores políticos, los que forjaron una especie de estructura para poder desviar dinero de las arcas del Estado e inyectarlo a los partidos políticos, a fin de obtener ventajas en la competencia electoral; generándose una forma de clientelismo a favor de los benefactores del dinero proporcionado para financiar las campañas electorales.

Con estas circunstancias, se ha constatado que dinero que tenía una procedencia lícita, fue desviado del erario público, por parte de funcionarios de gobierno, dándole finalidades distintas a las destinadas que obviamente sirvió el beneficio económico-electoral de los PP que se encontraban ostentando diversos cargos en el gobierno.

También se detectó que los mismos partidos políticos, fueron financiados con dinero que tenía procedencia ilícita, por parte de personas que estaban vinculadas con estructuras de crimen organizado; asimismo, que actores políticos entregaron fuertes cantidades de dinero a miembros de maras o pandillas, a fin de obtener ventajas electorales para ganar elecciones presidenciales; conductas que el ordenamiento jurídico, no contempla como prohibidas; sin embargo, lesionan bienes jurídicos de suma importancia para la sociedad.

En razón de ello, se cuestionó como problema de investigación, “cuál es la eficacia que, tiene el régimen jurídico que actualmente regula el financiamiento económico que reciben los PP, para evitar que sean financiados de forma ilícita, para proteger la legitimidad democrática y el sistema económico, como principios fundamentales para el establecimiento de un Estado Constitucional de Derecho en El Salvador”.

En ese sentido, se estableció como objetivo general de la investigación “realizar un análisis sobre el régimen jurídico que regula el financiamiento público y privado que reciben los partidos políticos en materia electoral, para determinar si el marco normativo representa eficacia jurídico-penal para evitar que sean financiados con fondos que tengan procedencia ilícita; a fin de ponderar una propuesta de reforma penal para proteger del sistema democrático y socioeconómico, los cuales son de vital importancia en el desarrollo del Estado y de la sociedad salvadoreña.

Con el trazado propósito se realizó una de investigación jurídico-dogmática; analizando los instrumentos normativos nacionales e internacionales; jurisprudencia emitida por tribunales salvadoreños y extranjeros; doctrina de expositores locales, como autores o tratadistas que han abordado el problema del financiamiento ilegal de PP en otros países.

Si bien, la investigación es de naturaleza jurídico dogmática, se determinó que se trata de un problema que afecta diferentes campos del derecho; por esta razón, además de investigar la dimensión jurídica, se indagó por ser un tema fundamental, el impacto que tienen los partidos políticos en la actividad económica salvadoreña; ponderándose la trascendencia que tienen los institutos políticos, tanto en el ámbito democrático, porque representan la expresión de la voluntad popular, como en el económico, debido a que captan fuertes cantidades de dinero; las cuales, por la falta de mecanismos de regulación normativa, han permitido que se desencadene un foco de corrupción política-económica; afectándose al pueblo salvadoreño; donde algunos actores políticos sean lucrado económicamente con dinero que procede del erario público.

En base a ello se utilizó como método de investigación el análisis dogmático; realizando una investigación jurídico-descriptiva; empleándose el método analítico a un problema de índole jurídico; examinándose varios instrumentos dogmáticos que han sido creados en países donde el fenómeno del financiamiento ilegal de PP, ha tenido un connotado impacto.

Se recurrió al análisis de casos concretos, tanto a nivel nacional como internacional; donde se examinaron cantidades de dinero y circunstancias en las cuales los PP, recibieron dinero de naturaleza ilícita.

Asimismo, casos en los que se utilizaron fondos estatales para financiar campañas electorales; algunos de estos sucesos fueron investigados y otros judicializados; permitiendo que algunas personas fueran declaradas responsables penalmente.

Bajo ese ideario, el contenido de la investigación, se presenta en cuatro capítulos; planteado en el “capítulo I”, las nociones básicas acerca del Estado y sus elementos; su naturaleza como forma de organización política y la interrelación que tiene con el sistema político; desarrollando además las formas de financiamiento que estas entidades tienen para realizar sus actividades políticas; con el que se denota el protagonismo que tienen en el ámbito económico.

Luego en el “capítulo II”, se desarrollan de forma puntual, los antecedentes del sistema político en el Estado de El Salvador y su financiamiento económico, a partir del 15 de septiembre de 1821, cuando se realiza la independencia de Centro América, y El Salvador pasa a ser un Estado independiente y soberano hasta 1992.

Relacionando que El Salvador luego de la guerra civil que duró aproximadamente doce años, pasó a ser un país democrático, el cual se mantiene a la fecha; donde el punto medular, es hacer un esbozo, acerca de la evolución del sistema y los partidos políticos desde esa fecha y la forma como estas entidades eran financiadas para la realización de los comicios electorales.

En el “capítulo III”, se realiza un análisis dogmático jurídico de los PP y su relación con el sistema económico salvadoreño; examinando su importancia dentro de un Estado Constitucional de Derecho; también el impacto que su actividad tiene en el ámbito económico; del cual se procedió a estudiar una serie de casos de corrupción política ocurridos a nivel internacional, específicamente en España y Guatemala; además, casos de corrupción política-económica que se suscitaron en El Salvador, derivando en el análisis de la normativa nacional de carácter Constitucional, Legal y Convencional, a fin de determinar, su eficacia en cuanto a prevenir, y/o erradicar, el financiamiento ilegal de partidos políticos.

Finalmente, en el “capítulo IV” producto de haberse determinado la ineficacia del marco jurídico que actualmente regula los aspectos relacionados con el financiamiento económico que reciben los PP, se realizó un análisis dogmático-penal, sobre la tipicidad del financiamiento ilegal de PP como figura delictiva en El Salvador; tomando en cuenta los casos de corrupción económica examinados anteriormente; determinando si las conductas desplegadas pueden ser catalogadas como delitos.

Además, de ello, se estableció que no solo se trata de conductas, susceptibles de ser penalizadas, sino que también existen razones de política criminal, concluyendo la necesidad que esta clase de conductas sean penalizadas para proteger bienes jurídicos de importancia, como es la democracia y el sistema económico.

Posteriormente de la estructuración de los capítulos los cuales muestran ideas importantes sobre la necesidad de tipificación de la financiación ilegal de partidos políticos en El Salvador, se realizan conclusiones sobre el tema abordado; presentándose también la bibliografía utilizada para la investigación; tomándose como base el modelo de clasificación recomendado.

CAPÍTULO I.

EL ESTADO COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA, CONSIDERACIONES GENERALES.

1. Del Estado como forma de organización política.

Previo a desarrollar temas que se consideran básicos en el presente texto, como son el “sistema político”, “partidos políticos” y su “financiamiento económico”, los cuales forman ejes centrales en el desarrollo del tema principal de investigación¹, se considera oportuno realizar un planteamiento conceptual acerca de la figura del “Estado”; debido a que por medio de él, se despliegan este tipo acepciones; pues se iniciará afirmando que se llega al conocimiento del sistema político y sus componentes, a través del concepto de Estado y órganos de gobierno, (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), por la interrelación que existe entre ellos.

La idea no es precisar el apareamiento del “Estado” de forma histórica, política o social, o cómo surgieron los órganos que lo conforman; sino que se partirá de acontecimientos modernos que se refieren a ellos; es decir, se hará alusión al concepto moderno de Estado²; por no ser el objeto del contenido en la formulación de este trabajo, escudriñar los orígenes históricos sobre la aparición del Estado.

Lo que se realizará, es un esbozo significativo sobre la aparición del Estado de El Salvador, y su sistema político, luego de la firma del acta de independencia en 1821 y se ampliará en el capítulo II³, para conocer el origen del Estado salvadoreño.

¹ El tema principal de investigación se encuentra relacionado con una “*propuesta de regulación penal-económica, del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos*”, para la protección de la democracia, el Estado Constitucional de Derecho y del orden económico, en el ordenamiento jurídico de El Salvador”; para llegar a desarrollar ese planteamiento, es necesario conocer aspectos generales sobre el Estado, el sistema político, la democracia y los partidos políticos, que son la unidad principal de estudio en el desarrollo de la investigación; aclarando, que solo se realizarán acotaciones generales, sin profundizar en aspectos históricos, por no ser el objetivo principal de este texto; no obstante, se mencionaran datos históricos que se consideran importantes para la comprensión del análisis realizado.

² Se dice que el Estado es una creación del ser humano, modernamente se concibe que surgió para recuperar la libertad perdida de los hombres al haber estado bajo dominios monárquicos y estados absolutistas; por ello, los hombres se pusieron de acuerdo para crear artificialmente la sociedad política, para dar vida al Estado; cediendo a la comunidad sus derechos naturales y ésta les devuelve, con su protección, esos derechos y así recuperan los seres humanos la libertad perdida, que en lo sucesivo estará garantizada por la sociedad política. Bajo esta idea Hobbes, consideraba que el poder no es transmitido a un hombre o grupo de hombres, sino a la comunidad que será la depositaria de la soberanía y por ello su expresión será hecha por la voluntad del pueblo o voluntad general; lo que esta establezca, será la verdad política.

³ Capítulo II, antecedentes históricos del sistema político en El Salvador.

La figura del Estado que ahora se conoce, tiene como base ciertos acontecimientos históricos, donde convergieron algunas circunstancias políticas, sociales, culturales y económicas; que llevaron a modificar las ideas primitivas sobre el Estado, en el que se dejó atrás el absolutismo y las monarquías, que eran concebidas como formas de organización política, que se caracterizaban porque, la reunión de los poderes, se concentraban en una sola persona.⁴

Estos acontecimientos de los que venimos hablando, modificaron radicalmente las formas tradicionales del Estado, específicamente en lo que concierne a la forma de gobierno y administración de recursos e ideas de justicia; estos sucesos son: la revolución inglesa que data de 1688 y la francesa de 1789, la independencia de los Estados Unidos de América del Reino de Gran Bretaña en 1776; sumado al surgimiento de corrientes de pensamiento, basadas en la ilustración⁵, como nueva formas de ver las cosas; donde ya no se concebía que, el poder lo ostentara una sola persona; sino que se tomó en cuenta la división de poderes, como fundamento.

Así surgió la clásica teoría de la división de poderes, propuestas por el Barón de la Bréde y Conde de Montesquieu, en la obra “El espíritu de las leyes”,⁶ donde se concibe que es una forma para que el poder, ya no sea detentado por una sola persona, sino por el mismo pueblo o la comunidad política a quien le pertenece, a través de personas que los representarían; tomando protagonismo otro postulado que complementarían a esta idea, propuesta por Jean Jacques Rousseau, en su obra

⁴ El absolutismo fue un sistema de gobierno propios de las monarquías tradicionales, en el que todo el poder era ejercido por el rey; la principal característica del absolutismo, era que el poder político del gobernante era absoluto, que no tenía ningún límite institucional y estaba justificado porque se consideraban que siempre buscaba el bien común; la diferencia con la república, es que en éste no había división de poderes y el rey gobernaba a su antojo; porque en él residían todas las facultades, así legislaba, administraba e impartía justicia; y siempre tenía la última palabra en todos los asuntos que correspondía a la nación; de hecho, el rey era considerado como la personificación del Estado y el principal deber de sus súbditos, era obedecer y el deber monárquico era mandar. Antonio Hermosa Andujar, *Del Absolutismo a la Democracia: Génesis y desarrollo de la Teoría moderna del Estado*, (España: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. 68, 1990), p. 191.

⁵ La ilustración fue un movimiento intelectual y cultural nacido en Europa, a mediados del siglo XVII, principalmente en Francia, Alemania e Inglaterra, en algunos casos se prolongó hasta el siglo XIX; se trata de una corriente pensamiento, donde florece la razón humana, se le conoce como el siglo de las luces, porque es donde, se comienza a tener otros tipos de ideas sobre la concepción humana, y se generan una reflexión sobre ideas liberales; que en su momento tuvieron como base ideas, como la abolición de la monarquía, por considerar que el poder estatal, no era un asunto que debiera estar en un solo hombre, porque se limitaban los derechos de individuo de forma excesiva; por tanto era, necesario realizar una recomposición acerca de la concepción del Estado, como un todo que pertenece a todos.

⁶ Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, (San Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña, 2002), p.47.

el “contrato social”,⁷ el cual consistía en un pacto o contrato entre las personas que ejercerían el poder y las personas que los elegirían para esos efectos, formulándose una relación entre gobernantes y gobernados.

Los primeros, con la obligación de ejercer el poder y gobierno, y los segundos, a obedecer las decisiones tomadas en pro de la sociedad, que serían emitidas por medio de la ley, como mecanismo de expresión de la voluntad del pueblo o voluntad general; en ese sentido, es por medio del Estado, que el pacto social se materializa, y tendría como único propósito garantizar las libertades de todos los ciudadanos, que son los suscriptores; vemos entonces, que la nueva forma de gobierno y de ejercer el poder, data de la revolución Francesa de 1789, teniendo unos doscientos treinta años de vigencia, desde su aparecimiento.

Esta forma de gobierno, de naturaleza representativa, retomaría una relevancia crucial a partir de ese momento; porque sería a través de éste que materializaría o expresaría el poder; la importancia del gobierno⁸, se deriva de su conceptualización, pues constituye un órgano del Estado que dirige la política interior y exterior; así como la administración civil y militar y la defensa del Estado.

Así se formó una estructura, que permitió integrar el desarrollo de las funciones del Estado, las cuales colaborarían y se controlarían entre sí; este andamiaje, en su conjunto constituye la materialización del poder del Estado, dividido en tres órganos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que uno este sobre el otro, porque ejercen funciones distintas, el primero relacionado con la administración de los recursos, el segundo, encargado de legislar, reformar y derogar las leyes, y el tercero de hacer que la ley se cumpla.

Existiendo entre ellos, una relación de auto regulación, a fin de equilibrar, la función de cada uno de los órganos de gobierno y evitar que se excedan en sus facultades.

⁷ La idea del contrato social, es que la voluntad general, se canaliza por medio de los gobernantes, en quienes se deposita el ejercicio del poder y la soberanía; por tanto, tiene la potestad de adoptar decisiones que estén encaminadas al bienestar de la colectividad. Jean Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, (Madrid: Librería de Antonio Novo, 1880), p.87.

⁸ Enciclopedia Jurídica, *Gobierno*, (México, Edición 2020), consultado el treinta de julio de dos mil veintidós, en el sitio web: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/gobierno/gobierno.htm>.

Con estas ideas revolucionarias, sobre la nueva forma de gobierno, emergió el *sistema político*⁹, referido al conjunto de grupos y procesos políticos que interactúan en el entorno histórico-cultural, caracterizado por cierto grado de interdependencia recíproca, que se expresa en las prácticas, hábitos, rituales y reglas no escritas que, organizan la *competencia por el poder político*, entre los actores y, específicamente, entre la clase política; lo que se puntualizará posteriormente, para comprender de mejor forma la importancia del sistema político, dentro de la sociedad.

Para entender la dimensión o relación de la política de la que estamos hablando, es necesario definir conceptos sobre Estado; desde su forma básica, hasta llegar al Estado Constitucional de Derecho; describiendo los elementos y componentes que lo conforman.

1.1 Acepciones sobre el Estado.

La palabra “Estado”, proviene o deriva a de la voz latina, “status”, que significa ser o estar de una persona o cosa; hace alusión a las circunstancias o condiciones en las que se encuentra determinada cosa u objeto; también al verbo “stare”, que significa estar parado.

A partir de ahí, comenzó a referírsele algo detenido, como el “status quo”, que se reflexiona como “en la situación actual”, posteriormente, comenzó a utilizarse para referirse a la situación pública, como el *status reipublicare*, que denota el Estado de la república.¹⁰

⁹ Norberto Bobbio, *sistema político*, (México: Diccionario de política, 2002). pp. 1464-1469. Aclara que cuando se refiere a un sistema político no se aborda a la totalidad de fenómenos vinculados al adjetivo “político”, sino a la generalidad del fenómeno. Entre los aspectos a considerar están: 1) los espacios donde se forman las decisiones que guían a una comunidad política, 2) los fenómenos sociales trascendentes en la conformación del poder político, 3) las relaciones de entradas, salidas, y retroalimentación, entre la clase política y su lucha por el poder, 4) los procesos y subprocesos políticos interactuantes y dependientes entre sí por medio de reglas, 5) y la movilidad de las reglas siempre sujetas a cambios y externalidades que las van modificando en el tiempo.

¹⁰ Andrea Imaginario, *Significado de Estado*, disponible en: *Significados.com.*, consultado: 30 de julio de 2022, 15:00 pm.

En su dimensión política¹¹, estado es manera de ser o estar constituida políticamente una sociedad humana.¹² Es la plasmación de cómo se encuentra constituido un conjunto de interacciones sociales, que abarca todas las interrelaciones humanas y la existencia y desarrollo de todos los grupos sociales; algunos consideran que el concepto de Estado, es más limitado, únicamente lo describen como la institución a través de la cual, las acciones políticas se organizan en función del bien común, constituyéndose en una red de relaciones sistemáticas regidas por la ley.¹³

En otras ideas, el Estado¹⁴, siempre está relacionado con la política, por eso se dice que es una forma de “organización política”, que cuenta con poder administrativo y soberano sobre una determinada zona geográfica; el concepto es relacionado, u homologado con la acepción de gobierno, el cual se considera como el encargado de la administración del Estado, con un grupo de hombres que periódicamente se renueva; aquí van surgiendo ideas acerca que el Estado, se encuentra a cargo de personas, que son elegidas para desempeñar el gobierno, de forma periódica; y se va instituyendo un sistema que permitirá realizar elecciones de forma periódica.

Según Villalta Baldobinos, el Estado se originó de la necesidad de fortalecer la situación de las clases dominantes, manteniendo sojuzgados a los esclavos y a las clases libres desposeídas; surge un grupo que se encarga de la *administración del poder*, ocupando para ello un aparato coercitivo.

Profundiza que el Estado aparece cuando una comunidad de personas que tiene como labor dentro de la sociedad, la función de dirigir y para realizar esa acción, es indispensable un poder de coerción, destinado a someter la voluntad de los demás a sus propios intereses.¹⁵

¹¹ Concepto de política, concebido como un proceso en virtud del cual los hombres y los grupos toman decisiones para hacer frente a situaciones diversas.

¹² Darío Villalta Baldobinos, *Teoría del Estado*, (San Salvador: Editorial e Imprenta de la Universidad de El Salvador, 1999), p.101.

¹³ Eduardo Bracamonte E, *Política, Estado y Gobierno*, (España: Revista Ciencia y Cultura, 2002), p. 73.

¹⁴ Paula Nicole Roldán, *Estado*, (Revista digital: economipedia, publicado el 21 de agosto de 2017).

¹⁵ Darío Villalta Baldobinos, *El Estado en Hobbes, Locke, Rousseau y Hegel*, 1ª Ed., (San Salvador, El Salvador: Sección de Publicaciones, Corte Suprema de Justicia, 2006), p. 9.

Para el autor, el Estado constituye una nueva forma social, correspondiente a las nuevas condiciones económicas y sociales; distinta de la comunidad gentilicia que le precedía; ubicando dos características fundamentales: primero, la división de la población según el principio territorial; a diferencia del régimen gentilicio en el que los individuos se dividían y se agrupaban según nexos consanguíneos; se considera al Estado una forma más compleja de organización, que ya no solo responderá a situaciones particulares de personas con nexos sanguíneos o familiares, sino que lo hará, ante situaciones mayormente masificadas; contemplando situaciones que permitirán a diversos grupos, tener una mejor convivencia de forma racional.

Segundo, por la creación del *poder público*¹⁶, ejercido por un sector social que se especializa en la función de dirigir el todo social, salvaguardando los intereses de ciertas partes de esta, que no es otra que la clase que impera económicamente; el rasgo esencial es su capacidad de coerción a través de cuerpos represivos.¹⁷

La causa eficiente que le dio origen a la organización social estatal, fue la necesidad de fortalecer la situación dominante de las capas altas, ante el ímpetu de las clases desposeídas; Baldovinos concluye que antes el Estado no existía pero se encuentra ligado al desarrollo histórico de la sociedad, como a la aparición de la propiedad privada y a la división de la sociedad en clases antagónicas e irreconciliables.¹⁸

Estas ideas de organización política, dieron lugar, a la necesidad de establecer acuerdos colectivos de control dentro de los territorios en los que se habían asentado la diversidad de grupos de personas; así se originó, el “Contrato social”, como una idea que permitiría brindar una solución a los problemas de control y coordinación generados entre los diversos grupos sociales.

¹⁶ En el sentido abstracto de la expresión, se entiende poder como la facultad de mandar y ser obedecido, y público como actividad del Estado. Se define entonces Poder público como la capacidad que tiene el Estado para obligar a alguien a realizar un acto determinado. El poder público es necesario para el funcionamiento de grupos sociales que confluyen en un espacio físico cualquiera. Se requiere de un orden y del establecimiento de reglas que permitan la convivencia humana, la cual se traduce en el ejercicio del poder. Jacques Maritain, *El hombre y el Estado*, (Madrid: Ediciones Encuentro, 1983), p. 144.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

Así, comenzó a forjarse la idea de “Estado”, para referirse a determinado fenómeno político, el cual ha sido objeto de estudio de diferentes campos o ciencias del derecho, en particular por la denominada “teoría política” o “teoría de Estado”¹⁹; donde se han construido conceptos del Estado, que abordaremos para determinar su naturaleza, objeto de estudio, características, funciones, elementos que lo conforman, entre otros aspectos que, se consideran necesarios examinar, por la relevancia que tiene la actividad política con el Estado.

En una primera idea acerca del Estado, podemos afirmar que, para establecer un concepto integral del Estado, debe analizarse la *realidad*, que es de donde surgen los elementos o componentes esenciales que permiten formular el concepto; en ese sentido, se inicia acotando, como primer componente del Estado, la “sociedad humana”, la cual deriva del supuesto fáctico que no vivimos aislados, sino en unión con otros seres de la misma naturaleza, formulando un conglomerado de personas, que se asientan en un territorio de forma permanente.

Sin embargo, para mantener el orden social, debe existir un “orden normativo” de la conducta humana; para poder estructurar la convivencia del grupo social; ese mencionado orden, proviene de un ordenador, a quien se otorgan las facultades necesarias para crear, aplicar y sancionar a la sociedad.

Por ello, se consideró como un poder, que tiene la característica de actuar de forma independiente de cualquier otro poder, que le sea superior; de ahí, la concepción de “poder soberano”.

¹⁹ Sobre el Estado es claro que se tienen nociones generales, algunas vagas o difusas, lo cierto es que vivimos dentro de él; y es a partir de esa vivencia que se obtienen una serie de datos que permiten adquirir una noción previa; lo cual deriva en pensar que es algo que existe en la realidad, y forma parte de nuestra vida social; por ello, en la vida cotidiana, se advierte la presencia del Estado en sus diferentes manifestaciones, donde continuamente, por ejemplo, se escucha hablar de gobierno, de la autoridad, del Ejército, de la Policía y de otras entidades gubernamentales, que realizan acciones específicas, llevando a determinar, que lo ejercen como parte del orden público. No obstante, la concepción del Estado, tiene una estructura y componentes particulares, por lo que se constituye en una ciencia, desde el momento que alcanza los caracteres de científico, ósea cuando se trata de un conocimiento reflexivo, objetivo, metódico y sistemático, que permite realizar una interpretación racional de los fenómenos políticos, estaremos ante una teoría del Estado, como lo señala Francisco Porrúa Pérez, *Teoría del Estado*, (México: Editorial Porrúa, S.A, 1977), p.22.

Los elementos descritos en su conjunto, tienen un fin determinado; y es la de realizar los más altos valores de la convivencia humana; de ahí, parte la afirmación que el objeto del Estado es el “bien común colectivo”²⁰, lo cual reviste una naturaleza propia, por lo que se denomina específicamente como “bien público”.

Habiéndose descrito los elementos que conforman el concepto de Estado, tomando en cuenta la estructura conceptual propuesta por Porrúa Pérez²¹, quien plantea el concepto desde un punto de vista científico, tenemos que el Estado es *una sociedad humana, asentada en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público de carácter temporal*; elementos, a los cuales se hará referencia en el desarrollo de los capítulos que conforman este texto, los cuales darán como resultado, la importancia del concepto de Estado, para la sociedad.

Para Hans Kelsen, al Estado²² hay que concebirlo como un orden jurídico o mejor, como la unidad de tal orden; advierte, que el Estado, no es un ser natural cuya metodología explicativa, sea el principio de la causalidad; sino, que su metodología explicativa es la del Derecho; opina, que el Estado, es orden jurídico o expresión de su unidad, y relaciona que la teoría del Estado, es posible como teoría del Derecho, teoría de la norma jurídica, y como disciplina normativa.

El autor, construye una teoría de equivalencia, considerando que, al hablar de Estado, equivale a hablar del ordenamiento jurídico; por medio del cual se logra revestir de personalidad jurídica a la figura del Estado.

Para Hermann Heller, Estado: es *una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios y*

²⁰ W. R Daros, *Filosofía para la búsqueda de la convivencia*, (Rosario/Argentina: Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, 2019), p. 11. La convivencia, cuando es adecuada, puede ser conceptualizada como un modo de vivir en relación o en interrelación con otros, en la cual se respeta y considera las características y diferencias individuales de las personas involucradas, independientemente de sus roles y funciones.

²¹ *Ibidem*.

²² Hans Kelsen, citado por Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la Nueva Administración Pública de México*, vol.1., (México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002), p.17.

claramente delimitado en lo personal y territorial, el tratadista, lo visualiza como un todo orgánico, con permanencia en el tiempo.²³

Del concepto propuesto, puede interpretarse, que los elementos descritos por Porrúa Pérez, se encuentra inmersos en la idea de Heller; determinándose, que los conceptos sobre el Estado, tiene concordancia, en cuanto a su contenido.

Otra acepción sobre el Estado, es que se trata de una realidad política, es decir, es un hecho social de naturaleza política²⁴; que se caracteriza por constituir una comunidad humana formada para la obtención del bien más importante para las sociedades humanas, el bien común.²⁵

Así, Estado es una sociedad de hombres que conviven aunando sus esfuerzos y aspiraciones para lograr el bien o perfeccionamiento total de la propia comunidad social y de todos y cada uno de los nombres que la integran.

De las acotaciones realizadas, podemos derivar que cuando se habla de Estado, se hace alusión a una forma de organización humana, donde se contempla la totalidad de la población asentada en un territorio determinado, donde se ejerce dominio; con lo que se forma una estructura social, política y económica, mediante un conjunto de instituciones independientes, y soberanas que regulan la vida en sociedad, conformada por personas que tienen las facultades para gobernar, llamados gobernantes, y otros denominados, como gobernados; fijándose una relación de carácter política.

No obstante, debido a los diversos conflictos que se producen dentro de la sociedad, se establece un orden normativo; y debe ser obedecido por la población en general; estas acciones se enmarcan dentro de un determinado territorio, en el que se ejerce jurisdicción.

²³ Hermann Heller, *Supuestos históricos del Estado actual*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1971), pág. 142.

²⁴ Los hechos sociales han existido desde la aparición del hombre, surgen cuando los hombres se agrupan con sus semejantes, estableciendo interrelaciones, para la consecución de determinados fines; el hombre se asocia de una manera más amplia y constituye el grupo social que se llama Estado, que tiene funciones distintas de los diferentes grupos; por ello, se conocen como relaciones políticas.

²⁵ Francisco Porrúa Pérez, *Teoría del Estado*.

Asimismo, el Estado, es un ente, que tiene características especiales, las cuales le permiten ejercer orden y dominio hacia sus integrantes; con miras a garantizar el bien común; a través de órganos que constituyen el gobierno.

El Estado, en sí mismo, no es un concepto que pueda entenderse de forma simple, por la complejidad de acciones que en él se desarrollan; debido a que converge una relación gobernantes-gobernados, que permite soslayar el caos, el desenfreno entre sus integrantes; permite regular situaciones que ponen en peligro a sus miembros.

Por medio del Estado, se busca promover el desarrollo social, cultural, económico, político, laboral, entre otros aspectos, necesarios para que la población alcance sus metas y anhelos, de forma ordenada, equitativa, legal, y justa; la importancia del Estado, se vincula al orden de la convivencia en paz y la reducción al mínimo de las desigualdades sociales, para ello, cuenta con un sistema de organización social, que se rige por leyes; a pesar que las actividades que un Estado desarrolla, no son visibles, es claro que afecta a la población que son los destinatarios de sus políticas.

Cuando se habla de los asuntos de Estado, es algo que atañe a toda la población, aunque a veces se piense que determinado asunto no les afectara, debe pensarse, que esas leyes, fueron emitidas en representación de la población, por parte de las personas a quienes se delegó para esos propósitos; estas son algunas de las circunstancias que justifican la importancia de un Estado.

Se deriva que, no es posible que toda la población se encuentre al mando del Estado, siendo necesario que un determinado grupo de personas, ejerza este tipo de funciones; personas que deben ser idóneas para el desempeño de los cargos en el Estado, porque desarrollarán una función importante que afecta a la población.

Implica que, por tratarse la función estatal, de algo que representa suma importancia debe estar en manos de las mejores personas que tengan el más alto nivel de conciencia humana, basados en principios de justicia, bien común, legalidad, y no de intereses particulares o selectivos.

Considerando entonces que el Estado, es un todo orgánico, que tiene principios, funciones, características, límites, entre otros aspectos que lo hacen autónomo; ya que sus decisiones tienen efectos jurídicos sobre sus integrantes.

De los comentarios realizados, podemos establecer que, existen algunos tipos de Estados; además que está conformado por elementos importantes, diseñado para el desarrollo de ciertos fines, los cuales se logran por medio de sus funciones; aspectos que se consideran necesarios conocer, para tener una mejor idea sobre la naturaleza de la figura estatal; los que abordarán de forma breve en los siguientes apartados.

2. Tipos de Estados.

De la revisión conceptual enfocada, se observa que el Estado tiene rasgos que son comunes; sin embargo, no existe un solo tipo de Estado, sino que estos varían de acuerdo a determinados factores, mencionándose algunos a manera de ejemplo, por la diversidad de extensas clasificaciones que se han desarrollado; retomando criterios de clasificación representativos en el enfoque investigativo del texto en desarrollo.

2.1 Tipos de Estado según su sistema político-territorial.

Dependiendo de su estructura *político-administrativa*, los Estados puede clasificarse en tres tipos: 1) Estado Unitario, caracterizado por la existencia de un poder central que irradia a todo el territorio, que tiene las facultades para elegir a las autoridades locales; además tiene una sola Constitución, como norma fundamental o suprema, que constituye la fuente de regulación del ordenamiento jurídico; por ello, se dice que este tipo de Estado, goza o tiene su base en la supremacía constitucional.²⁶

²⁶ Sala de lo Constitucional, *Sentencia definitiva, Ref. 15-96/16-96/17-96/19-96/20-96/21-96/23-96 acum*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1997). La Sala, utiliza constantemente esa expresión [fuerza normativa de la Constitución], explicándola, en la mencionada sentencia de las 15 hrs., del 14 de febrero de 1997, en los siguientes términos: "La anterior cualidad de preeminencia del texto constitucional, es lo que la doctrina y reiterada jurisprudencia de esta Sala ha denominado supremacía de la Constitución o supremacía constitucional; que afirma la calidad de suprema "por ser emanación inmediata del pueblo", y de primacía "por ocupar el primer lugar entre todas las normas" que gozan las normas constitucionales. Se trata de un principio que ubica a la Constitución de un país jerárquicamente, por encima de todo el ordenamiento jurídico de ese país, considerándola como Ley Suprema del Estado y fundamento del sistema jurídico.

En el Estado Unitario, se tiene una centralización del poder en unas solas manos, por ello, se le denomina gobierno central; y de ahí se derivan todas las medidas adoptas que tendrán efecto jurídico en todo el territorio; el cual se somete a la legislación y dirección política de este Gobierno.²⁷

Derivamos que el Estado unitario, es una forma de organización política que se caracteriza por la concentración del poder en un centro único, que tiene uso de carácter exclusivo y excluyente en todo el territorio; por lo que se le atribuye el concepto de poder soberano, por ser el único poder político, y no reconoce ningún otro que esté por encima de él, o que se encuentre surtiendo efectos jurídicos de forma horizontal.

Cabe destacar que este único centro de poder, ejerce sus funciones, por medio de una estructura de órganos que jerárquicamente se encuentran subordinados a él.

Se dice que la estructura que ha sido diseñada para este tipo de Estados, es de carácter piramidal; en esa sincronía, el hecho que existan diversidad de órganos que ejercen el poder, no es contradictoria con la naturaleza del Estado Unitario, ya que todas estas entidades responden en obediencia al poder estatal; del Estado Unitario, se derivan dos tipos de Estados más: 1-El Estado Unitario Centralizado y, 2- El Estado Unitario Descentralizado.

En el primero, las decisiones son emitidas desde un poder central, con afectación al todo el territorio, donde ejerce jurisdicción; y en el segundo, aunque siempre tiene el poder central, existen regiones que tienen ciertas competencias administrativas, como en el caso de El Salvador, conforme a lo estipulado en el art. 204 de la Cn., estableciendo la autonomía de los municipios, para crear diferentes instrumentos

²⁷ Burdeau define al Estado Unitario, como aquel cuya organización política constitucional responde a la triple unidad: de la soberanía (no considera la diversidad de aspiraciones locales), del poder del Estado (soberanía ejercida uniformemente sobre todo el territorio) y de los gobernantes, cuyas decisiones afectan al Estado entero. Un dato importante, sobre el Estado Unitario a saber, es que triunfó con la Revolución francesa, porque sabido es que la filosofía política de la Revolución francesa ponía el acento sobre los principios de libertad e igualdad de los ciudadanos; de ahí que la centralización apareciese como medio de eliminar los privilegios. Juan Ferrando Badia, *El Estado Unitario, el federal y el Estado Regional*, (España: Revista de derecho político, 1979).

de regulación jurídica, respecto a la creación, modificación, supresión de tasas y contribuciones públicas para la realización de obras; entre otras atribuciones que se adjudican al gobierno municipal; considerando que se trata de una descentralización del gobierno central pero no significa que no respondan al mismo.

2) Estado Federal, caracterizado por tener un gobierno central, donde el poder reside en instancias locales, regionales o estatales; se da una especie de híbrido en cuanto al uso y aplicación del poder; en estas formas de organización, es posible que tengan sus propias leyes, o que incluso sean políticamente opositoras al gobierno central, pero siempre estarán subordinadas a este; algunos ejemplos, los encontramos en Argentina, Estados Unidos de América, México y Venezuela.²⁸

Una nación federada se divide geográfica y administrativamente en estados, y el poder es ejercido de manera descentralizada en cada uno de ellos, a pesar de que siga existiendo una capital de nación y un poder central encargado de la conducción conjunta del sistema.

3) Estado confederado, son aquellos que están subdivididos en colectividades que tienen soberanía política y jurídica, las cuales pueden ser de tres formas: a) Unión personal, donde una sola persona tiene la calidad de gobernante en dos o más organizaciones políticas y territoriales que son distintas; actualmente coexiste la Mancomunidad británica de naciones (Commonwealth of Nations)²⁹, compuesta por 53 países que tienen lazos con el Reino Unido y reconocen a la Corona Británica, pero son soberanos e independientes.

b) Unión Real, pese que los Estados son soberanos, los gobiernos acuerdan que serán representados por un monarca con fines defensivos en las finanzas y en las relaciones internacionales, pero en lo interno los gobiernos son distintos para cada Estado.

²⁸ Se denomina federalismo a un modo de organización política que consiste en la unificación de entidades políticas independientes en un mismo sistema de gobierno, permitiéndoles conservar cierta autonomía, al mismo tiempo les hace adoptar cierto tipo de regulaciones, leyes o políticas comunes, vigentes en todas las entidades federadas.

²⁹ Felipe Achury Ricaurte, *La evolución de la Mancomunidad de Naciones a partir del proceso que llevó a la creación de la identidad de Canadá e India*, (Bogotá D.C: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2012), p.32.

Como literal c), tenemos el Estado Confederado, consiste en un grupo de Estados soberanos, que ejercen sus propias leyes y, solo están unidos por una o varias leyes comunes, sin afectar la independencia de decisiones entre ellos; en esta figura se utiliza en casos de cooperación defensiva, migratoria o económica, basada en un tratado o asociación; un ejemplo de este tipo de confederaciones, fue el caso de Serbia y Montenegro, que fueron Estados confederados entre 2002 y 2006.³⁰

2.2 Tipos de Estado según su forma de gobierno.

Otro criterio de clasificación, es a través de su forma de gobierno, referida a la forma como se administra un Estado; esto debe a que éstos son diferentes; es decir, que no solo porque son considerados Estados, son gobernados de la misma forma; clasificándose en monarquías, repúblicas, aristocracia, y democracia.

La monarquía a su vez, se clasifica de tres formas: a) Monarquía absoluta y, b) Monarquía constitucional y parlamentaria, según su forma de ejercer el poder; en la monarquía, es una familia la que representa los intereses y la identidad del país, bajo el liderazgo de un o una monarca que hace las veces de jefe de Estado.

En la monarquía absoluta, el rey o monarca, controla y dirige las instituciones del Estado, asume toda la fuente de poder por derecho divino que les fue concebido a los reyes; como ejemplos citamos a los monarcas Luis XIV, en Francia y Enrique VIII en Inglaterra, quienes implantaron monarquías absolutas durante la Edad Media e inicios de la Edad Moderna.

La Monarquía constitucional y parlamentaria, tiene un cambio radical; y es que las funciones del rey o monarca, se encuentran sujetas a la constitución.

³⁰ El Mundo Deportes, *Serbia y Montenegro, juntos por última vez*, (San Salvador: Periódico digital, publicado el 09 de julio de 2006). En la nota periodística se describe: El referéndum del pasado 21 mayo en Montenegro determinó, con una victoria ajustada pero reconocida, la independencia de Serbia y Montenegro y se llegó al punto final de la ya extinta Yugoslavia; después de 88 años de historia y tras cambiar varias veces el nombre y el régimen político, todo vuelve al inicio; los estados que después de la Primera Guerra Mundial se unieron en un país formado por los “eslavos de sur” (traducción del nombre Yugoslavia), ya son países independientes. Se trataba países como los mencionados que se habían unido, pero eran independientes en sus decisiones.

En este caso, aunque el rey ejerce la figura de Jefe de Estado, existe la figura del Presidente de gobierno o primer ministro, elegido por el parlamento; un ejemplo de ello lo reviste España donde se conserva esta forma de gobierno.

Otra forma de monarquía, es la semi constitucional o híbrida; en esta, pese a que existe una constitución que regula reglas de convivencia social de determinado Estado; el rey posee un carácter de poder sobre la constitución; lo cual dista o difiere de la monarquía constitucional; este tipo de monarquía, se encuentra en práctica en Marruecos.³¹

En cuanto a las repúblicas, es una sola persona quien funge como representante del país; elegido mediante voto popular o parlamentario para representar los intereses de los ciudadanos durante un período establecido en la constitución; en esta forma de gobierno, el poder se ejerce por medio de tres órganos de gobierno, ejecutivo, legislativo y judicial; busca asegurar un mejor balance en las decisiones públicas y en la vida ciudadana; esta forma de gobierno encuentra su base en la división de poderes; donde se concibe que el Estado es cosa del pueblo; de ahí la raíz latina de palabra república, la “cosa pública” que pertenece a la población.

En la aristocracia por su parte, el gobierno lo ejerce un grupo social privilegiado, que tienen vínculos con linaje o vínculos con la realeza; de ahí, se considera que estas personas son idóneas para gobernar, debido a que tienen cualidades académicas, intelectuales y morales; siendo funciones que están reservadas para este tipo de personas, por lo que constantemente son educadas para esos fines.

³¹ La reforma constitucional iniciada por su Majestad el Rey Mohammed VI constituye un avance en comparación con la Constitución anterior. Sus logros más importantes consisten en la codificación de los derechos humanos y libertades fundamentales, el reforzamiento del poder ejecutivo, la extensión de la legislación y la independencia de lo judicial. Según la Constitución marroquí, tanto el Rey como la Cámara de los Representantes y la Cámara de los Consejeros pueden iniciar una reforma de la Constitución, sin embargo, el Rey tiene el poder de someter un proyecto de reforma constitucional por referéndum mientras que la adopción de un proyecto de reforma propuesto por el jefe de gobierno o por miembro(s) de una de las dos Cámaras legislativas supone la votación del proyecto por la mayoría de los dos tercios de la Cámara concernida (art. 176). Embajada del Reino de Marruecos, *Sistema político*, (Madrid: Embajada del Reino de Marruecos, consultado el dos de agosto de dos mil veintidós en: <http://www.embajada-marruecos.es/reino-de-marruecos/sistema-politico/>).

La soberanía popular, se encuentra en la base de la democracia; donde se potencia el derecho de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes por medio de elecciones libres, periódicas y secretas; aquí se forma una relación jurídica de representación; en el que los aspectos más relevantes en la vida nacional, deben ser decididos por la ciudadanía a través de mecanismos de participación directa o indirecta previamente establecidos.

Este tipo de gobierno se clasifica en democracia representativa, democracia participativa y democracia directa; en la primera, los ciudadanos eligen a sus representantes, quienes ejercen el poder en su nombre y representación.

En la segunda, se establecen instrumentos legales para ejercer la democracia participativa, estos son los referendos, los plebiscitos, las iniciativas populares, la revocación de mando y la apelación de sentencia; y en la tercera, las decisiones se toman por voto popular, a través de mecanismos como los referéndums vinculantes, elecciones primarias, asambleas de ciudadanos.

2.3 Otras formas de ejercer el poder.

La primera forma es conocida como dictadura; donde el poder está concentrado en una sola persona encargada de tomar decisiones políticas, económicas, militares y sociales; aquí, a pesar que existen instituciones gubernamentales, los poderes públicos pueden existir como instituciones, pero no tienen autonomía en la toma de decisiones; encargándose de canalizar las decisiones del dictador o jefe de Estado.

Una de las características de esta forma de gobernar, es que tiende a favorecer a la clase política dominante, e impide que otro grupo llegue a ejercer el gobierno; prácticamente la alternancia del poder es inexistente y se establecen mecanismos constitucionales o jurídicos para perpetuar dicha situación y revestirla de un marco legal; bajo, este ejemplo, se encuentran los gobiernos de China y Corea del Norte.

También la tiranía, es una forma de ejercer el poder; es un régimen de gobierno que se instaura después de que un individuo o grupo llega al poder de forma ilegal, y

muchas veces con el uso de la fuerza, generalmente después de dar un golpe de Estado a un gobierno establecido; para mantenerse en el poder suelen tomar medidas que implican la violación de las normas vigentes, el uso de la violencia y la restricción de las libertades.

El totalitarismo, es una forma de ejercer el poder a través de la dominación; su característica consiste en la formación de un gobierno con un partido único, que cumple las funciones que le corresponden a los poderes públicos, por lo que se encarga de crear las leyes, legislar y sancionar, sin ningún tipo de restricciones.

En los gobiernos totalitarios casi siempre exaltan a una figura central, quien ejerce el poder, por encima del partido único; aquí se tiene como ejemplo los regímenes de Adolf Hitler en Alemania (1933-1945), y Benito Mussolini en Italia (1917-1943).

2.4 Del Estado de Derecho, como forma de gobierno.

Inicialmente diremos que el Estado de derecho es una composición de palabras, que se extraen del concepto de Estado, descrito con anterioridad y propuesto por Francisco Porrúa Pérez, el cual compartimos, por considerar que contiene una descripción aceptable sobre la figura estatal.

Hemos de advertir que no es posible hablar del Derecho sin hacer alusión al Estado; en las acepciones del Estado siempre se menciona una interconexión importante con el ordenamiento jurídico; como un mecanismo por medio del cual, el Estado crea, define y sanciona este tipo de ordenamiento; siendo necesario retomar las definiciones, para determinar cuál es la relación que existe entre ambos significados y el resultado que de ello deriva.

Ya hemos apuntado algunas ideas acerca de lo que se debe entender por Estado; encaminadas como orden de la cultura; otros autores como Kelsen otorga al Estado, una naturaleza eminentemente jurídica; así mismo se concibe como una sociedad políticamente organizada, para la consecución del bien común.

No obstante, se estimó un concepto considerado como aceptable, por contener los elementos necesarios que nos permiten arribar a un mejor entendimiento a cerca de este ente tan complejo; recordando entonces, que Estado es una sociedad humana asentada en el territorio que le corresponde, en la cual existe un poder soberano que crea, define y aplica un orden para obtener el bien público temporal.

Como se observa en la definición se encuentra implícito la existencia de un poder soberano facultado para la creación de un orden jurídico, que es el instrumento por medio del cual el Estado ejerce coerción o dominio sobre los conciudadanos, a fin que cumplan con los preceptos legales que se emiten objetivamente para el logro de una convivencia humana, como premisa principal.

Cuando hablamos de derecho, se hace referencia al ordenamiento jurídico³², creada con el propósito de normar la conducta del hombre en sociedad, por medio de un conjunto de reglas escritas, principios y valores que regulan la organización del poder; como las relaciones con los ciudadanos y las garantías de los derechos y las relaciones entre estos, además se ordenan las políticas públicas en beneficio del interés general.

En razón de lo anterior, tenemos que el ordenamiento jurídico, reviste un carácter de importancia para el desarrollo de un Estado; ya que resulta fundamental para la construcción de una sociedad en paz, capaz de regirse por medio de una serie estructurada y coherentes de normas jurídicas; evitando que se contradigan, o regulen situaciones imposibles de juzgar.

La imperatividad, es una características que comparten el Estado y el Derecho; considerando la existencia de un mando supremo que se impone a fuertes o débiles; se impone y no se deja al arbitrio de los hombres el seguir sus postulados o no.³³

³² De una forma moderna, se concibe al ordenamiento jurídico, como el conjunto sistemático de leyes y normas que componen jurídicamente a un Estado; es decir, el total de las normas con que un Estado o una nación se rigen en un momento dado de la historia; modernamente ya se incluye a la constitución o carta magna como parte del ordenamiento jurídico. Debe reseñarse que, sin una jerarquización firme y un sistema jurídico orgánico, se da lugar a que la ley del más fuerte y otras formas de imposición, generen violencia social, y por ende el Estado, resulte incapaz de gobernar sistemáticamente.

³³ La *imperatividad*, llamada autarquía de la norma jurídica, refiere a que ésta se sobrepone a la voluntad de los sujetos cuya conducta encauza, independientemente que la voluntad de éstos pudiera ser contraria a la ley.

Otra cualidad, es que tienen la pretensión de ser legítimo; finalidad que también recae en la norma jurídica; lo mismo sucede con el fin que tienen, que es asegurar la convivencia social de forma duradera y ordenada; aunado a que las dos definiciones, buscan la obtención de la justicia como uno de los valores con mayor preeminencia dentro de sus finalidades; de lo cual se concluye que el don de mando, es un elemento que se encuentra dentro del Estado, como también forma parte del ordenamiento jurídico; de ahí, que se encuentren estrechamente relacionados.

Con las premisas apuntadas, concluimos que cuando hablamos de Estado, también nos referimos al ordenamiento jurídico; encontrando en la definición de Estado, a un conjunto de hombres que crean y definen los componentes que debe contener el ordenamiento jurídico; por lo que se determina, la existencia de una relación de todo a parte; ya que el derecho es una parte sustancial del Estado, porque no es posible hablar de éste sin hacerlo del derecho.

La relación entre estos factores es determinante; debido a que el papel del Derecho es encausar al Estado dentro de las funciones establecidas; por ello, el Derecho limita al Estado, por cuanto regula sus instituciones y funcionamiento.

El derecho busca el bienestar de todos los integrantes de la sociedad y sirve como guía para establecer un orden y equilibrio; para lograrlo se requiere de un poder legitimado para crear estructuras que le serán útiles para establecer guías de acción necesarias para mantener un orden en el aspecto social y mantener un control de la multitud de personas que conforman la sociedad.

En conclusión, cuando el Estado, entendido como la organización de la sociedad para la consecución del bien común; se encuentre subordinado a la ley como norma suprema de regulación de esa sociedad; estaremos ante un Estado con Derecho; es decir un ente estatal que rige su actuación por medio del Derecho.

Podemos observar que, si se trata de un Estado que tiene un ordenamiento jurídico como marco de regulación, se deriva entonces que estamos hablando de una forma de estar constituida una sociedad; de ahí, nace el aforismo Estado de Derecho;

donde como reiteramos su característica principal es el sometimiento del estado a la ley.

En El Salvador, el Estado de derecho, está contemplado en la Constitución de la República, en el art. 86, donde se establece que el poder público emana del pueblo; en el inciso final de la citada disposición, expresa que “los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”.³⁴

Como se denota, la Constitución establece que la actuación del Estado, es decir, de los funcionarios del Gobierno, esta sometidas a la ley, donde se fijan claramente sus facultades; considerando que el caso salvadoreño, que tiene un ordenamiento jurídico, que regula las actuaciones de los funcionarios de gobierno, es estimado como un Estado de Derecho.

Bajo esta premisa, significa que todas las personas que llegue a ejercer el poder del Estado salvadoreño, en cualquiera de sus manifestaciones, deberán únicamente someterse a la ley; libre de cualquier injerencia interna o externa para la toma de decisiones, las cuales solamente deberán orientarse en pro de los intereses de la colectividad y no de intereses particulares o sectoriales.

Se trata de darle cumplimiento a la voluntad soberana, que fue expresada por medio de la ley; misma que debe ser respetada, máxime por las personas que fueron

³⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva con Ref. 64-G-96*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1997), p. 4. Es principio reconocido en todo Estado de Derecho, que la Administración Pública actúa conforme a las potestades que el ordenamiento jurídico aplicable le otorga. Que el administrado, puede ejercer y hacer valer sus derechos en los términos que se los confiere la ley. Lo anterior, se traduce en el principio de legalidad y en el de la seguridad jurídica respectivamente, plasmados en los Arts. 86 Inc.3º y 2 Inc.1º, ambos de nuestra Constitución. Por lo tanto, la Administración Pública, en el ejercicio de sus potestades regladas, se reduce a la constatación del supuesto de hecho definido en la ley de manera completa y aplicar en presencia del mismo lo que la propia ley ha determinado. La decisión en que consista el ejercicio de la potestad es obligatoria en presencia de dicho supuesto y su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración, sino que ha de limitarse a lo previsto en la propia ley, de lo contrario pondría en peligro la seguridad jurídica del administrado. Por su parte, el particular, en aras del principio de igualdad, debe sujetarse a los plazos, requisitos y condiciones que la ley establezca para hacer valer sus derechos, lo cual es aplicable a la generalidad, por lo que, a falta de cumplimiento de cualquiera de los requisitos previstos en la ley, podría entorpecer o imposibilitar el ejercicio de sus derechos. En esta resolución se pone de manifiesto que tanto, la administración pública, como el ciudadano particular, deben someter su actuación a los presupuestos establecidos en la ley; la primera, en el ejercicio de sus facultades, y los segundos, en el reclamo oportuno de sus derechos, como principio de igualdad ante la ley, lo que evidencia que El Salvador, tiene una connotación de ser un Estado de Derecho.

delegadas para su creación y cumplimiento; y no quedar al arbitrio su cumplimiento, o modificar la ley a su conveniencia o a la conveniencia de otras personas; porque se estarían desnaturalizando los principios democráticos.

Prácticamente se está bajo una cobertura de mandato legal, donde no hay otra fuente normativa que regule los comportamientos sociales; como sucede con la constitución de la república, que es el carácter básico de un Estado Constitucional.

2.5 El Derecho penal como expresión del Estado de Derecho.

Aplicando el Estado de derecho en la esfera del Derecho penal³⁵, el cual forma parte del ordenamiento jurídico del que hemos venido hablado; y que tiene relevancia en el desarrollo de la presente investigación; se estima que el Derecho Penal, en un Estado de Derecho, sirve como instrumento jurídico democráticamente delimitado³⁶, para dirigir la vida social hacia la protección de bienes jurídicos fundamentales e instrumentales.

La justificación del poder punitivo del Estado, se encuentra en la dañosidad de las conductas caracterizadas como delito; y es por medio del Derecho Penal, donde se hace la definición de cuáles conductas tendrán la categoría de delitos y las penas que se impondrán por su comisión; pues el objeto del Derecho Penal, es hacer posible la vida de la comunidad teniendo presente los perjuicios que se quieren evitar.

La finalidad del Derecho Penal, es la tutela de los presupuestos imprescindibles para la existencia del bien común y se concreta en la protección de bienes jurídicos; la forma que tiene es evitando que se produzcan aquellas conductas que suponen una grave perturbación para la existencia y evolución del sistema social.

³⁵ El Derecho Penal, es la rama del derecho público que regula la potestad punitiva, es decir que regula la actividad criminal dentro de un Estado. El derecho penal asocia a la realización de determinadas conductas, llamadas delitos, penas y medidas de seguridad como consecuencias jurídicas.

³⁶ Sala de lo Constitucional, *Sentencia definitiva con Ref. 52-2003/56-2003/57-2003*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2004), p.85.

Atendiendo al concepto de Estado Derecho, particularmente en el Derecho penal, se ha establecido el principio de legalidad; y de su contenido jurídico se desprende necesariamente que los tipos penales se definan por medio de una ley formal que sea previa, escrita y estricta, eliminando así cualquier forma de indeterminación en las conductas que habilitan la sanción penal.

La justificación del Estado de Derecho, más significativa dentro del ordenamiento jurídico salvadoreño, se encuentra expresada en el principio de legalidad penal; el cual surge esencialmente como una concreción coetánea al Estado de Derecho; específicamente en el ámbito del derecho estatal sancionador.

Esto se debe a que es por medio del principio de legalidad donde se materializa en su máxima expresión los postulados de un Estado de Derecho prescribiendo el sometimiento al imperio de la ley como presupuesto de la actuación punitiva del Estado sobre los ciudadanos.

Para ello establecen ciertas exigencias, así pondera: la existencia de una ley (*lex scripta*); que sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*), y que describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*); prohíbe la analogía como fuente creadora de delitos y penas, e impide, como límite a la actividad judicial, que el juez se convierta en legislador.³⁷

El principio de legalidad de la pena, asegura a los destinatarios de la ley, que sus conductas no pueden ser sancionadas, sino por una ley dictada y promulgada con anterioridad; requiriendo el conocimiento previo de los delitos o infracciones y de las penas o sanciones; debido a que estas circunstancias, constituyen una garantía política hacia el ciudadano de que no puede ser sometido a penas o sanciones que no hayan sido reguladas previamente, evitando así los abusos de poder.³⁸

³⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo con Ref. 422-97*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1999).

³⁸ Carlos Ernesto Sánchez Escobar, *Límites Constitucionales al Derecho Penal*, (El Salvador: Consejo Nacional de la Judicatura, 2004), p. 88. El autor describe algunos fundamentos del principio de legalidad; y expone que constituye sin lugar a dudas un importante límite externo al ejercicio del poder punitivo del Estado; significa que todos los poderes estatales se encuentran limitados en cuanto a sus facultades en materia de delitos y penas. Afirma que el poder legislativo, aun reconociéndosele el amplio poder de configuración de lo punible, debe reconocer límites irreductibles derivados del

De esta manera, el Estado de Derecho, se encuentra plasmado por medio del derecho penal; por cuanto la prevención general, como la prevención especial requieren el conocimiento previo y exacto de la ley por parte de los gobernados; para saber con precisión cuál es el comportamiento que se designa como prohibido y la pena con la que se amenaza.

Sólo ese conocimiento previo y exacto, es el que podrá generar los efectos disuasivos en cuanto a la ejecución del delito; quedando prohibido penar, otras conductas que no hayan sido previstas con anterioridad como delito o falta; en ese sentido, existiendo un sistema que determina cuáles conductas constituyen delitos y sus penas, se considera que El Salvador es un Estado Derecho.

2.6 Estado Constitucional de Derecho.

La base para hablar de un Estado Constitucional de Derecho, se encuentra en los postulados anteriormente desarrollados sobre el Estado Derecho; el cual apareció inicialmente de forma general luego de la Revolución francesa en 1789; como una forma de abolir o sustituir el “estado absolutista”, teniendo como principal objetivo adoptar modalidades para combatir las arbitrariedades, lo cual se lograría limitando el poder por medio del derecho.

Debe señalarse que estos tipos de Estados comparten comunidad de premisas; prácticamente, los postulados del Estado de Estado de Derecho, conforman la base del Estado Constitucional de Derecho; como hemos visto anteriormente, el primero tipo de Estado, se caracteriza por el desarrollo del principio de legalidad, donde recobra trascendencia la primacía de la ley sobre los restantes actos del Estado, que se hacían efectivos por tribunales encargados de garantizar la legalidad de las acciones de la administración estatal.

principio de legalidad, en cuanto a la configuración del tipo penal y de las consecuencias jurídicas. En igual sentido, refiere que el poder judicial en el ámbito de la aplicación de la ley, encuentra límites precisos que le son fijados desde el principio de legalidad; en virtud de ellos es plausible sostener que el principio de legalidad tiene un carácter defensivo frente a los abusos del poder en el ámbito de la sistemática penal, que es precisamente el área más sensible en cuanto a la restricción de los derechos fundamentales.

El segundo supuesto, se caracteriza por la primacía de la Constitución³⁹ sobre la ley; y por la creación de una jurisdicción que entienda de la constitucionalidad de los actos del Estado, incluso de la misma ley; es decir, que determinado acto estatal o la ley propiamente, ya no solo se calificaría, si gozaban de legalidad, sino que debía examinarse, si estaban acorde con los postulados contenidos en la Constitución; básicamente lo que se tiene es una transformación del primero tipo de Estado al segundo; con la diferencia, que los actos estatales o leyes, ya no respondían al principio de legalidad, sino al principio de supremacía constitucional.

Antes de ver que vamos entender por supremacía constitucional, debemos saber que es la constitución; para Eduardo J. Couture, constitución es un Cuerpo de normas jurídicas fundamentales del Estado, relativas a la institución, organización, competencia y funcionamiento de las autoridades públicas, a los deberes, derechos y garantías de los individuos, y al aseguramiento del orden jurídico que por ella se establece; fundamentado en principios y valores que regulan el funcionamiento del Estado y de sus miembros, consagrando, garantizando y protegiendo los derechos fundamentales de sus ciudadanos y limitando el poder del Estado y de sus gobernantes.⁴⁰

Para la Sala de lo Constitucional, la Constitución es la expresión de los cánones ético jurídicos sobre los cuales la comunidad, a partir del pluralismo, ha logrado encontrar un cierto grado de consenso, hasta el punto de incorporarlos en el documento normativo rector de la organización y funcionamiento del Estado.

Según la Sala, en la Constitución reside la capacidad para convocar la adhesión de los miembros de la comunidad, como supuesto básico y esencial del Estado y de

³⁹ Para el juez John Marshall, la Constitución es la ley suprema y soberana de la Nación y un acto incompatible con su normativa es nulo; para Manuel Aragón, la supremacía constitucional, implicará el desarrollo de su garantía jurídica que es el principio de suprallegalidad; el cual generará como consecuencia la rigidez constitucional, que constituye a su vez, la garantía de la supremacía de la Constitución, que es la determinación de que en la cúspide del ordenamiento jurídico estatal se encuentra la Constitución establecida por decisión del poder constituyente y solo modificable por él; opiniones citadas por María Petzold Rodríguez, *Noción de supremacía constitucional, Justicia y jurisdicción constitucional*, (Venezuela: Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política, Universidad de Zulbia, 2012), p. 380.

⁴⁰ Eduardo J. Couture, *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, (Buenos Aires: La ley, 2010), pp. 7.

su existencia, de modo que ella cumple una función integradora de la unidad política de acción estatal.⁴¹

Es claro que la constitución tiene preeminencia sobre todas las leyes; en ella se regulan los postulados, principios y valores de organización social; reconociéndose todos los derechos fundamentales que tiene una persona; además las atribuciones que el Estado tiene en el ejercicio de sus facultades; es la encargada de regular el poder político; por ello, se dice que la constitución consiste en la organización, estructural y material del Estado.

La constitución⁴², es la norma que justifica, limita y organiza el poder estatal, estableciendo los parámetros del accionar del Estado, para la tutela de los derechos fundamentales de las personas; por esta razón la constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico; y toda ley, decreto, ordenanza, y otros instrumentos, debe estar conforme a la constitución, para que goce de constitucionalidad, que traducido, significa que son conforme a los estándares de legalidad.

De las anteriores anotaciones, se deduce que la Constitución de la República, se encuentra en una posición de privilegio organizacional; porque es la fuente de regulación de los derechos fundamentales; de ahí deriva la característica, de supremacía constitucional; siendo la pena, de los instrumentos que son calificados de inconstitucionales, la expulsión del ordenamiento jurídico, por no estar acorde con los postulados de convivencia social.⁴³

⁴¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de inconstitucionalidad con Ref. 91-2016/101-2017/157-2017*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2021), p. 14.

⁴² En sitio oficial de internet de la Asamblea Legislativa, se establece un concepto de Constitución, describiendo que es “el conjunto sistematizado de leyes fundamentales que determinan la organización del Estado y el funcionamiento de sus instituciones se denomina CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Sus principios norman la vida de un pueblo jurídicamente organizado, estableciendo la forma de Estado y de Gobierno, y un régimen de obligaciones, derechos y garantías que permiten la instauración y el mantenimiento de un orden jurídico, apto para propiciar el bienestar individual y colectivo. Las normas constitucionales emanan indirectamente de la voluntad popular en el Estado democrático, a través de la función legisladora que, en El Salvador, desarrolla una Asamblea Constituyente”.

⁴³ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad de la ley de emergencia, con ref. 15-96 y Ac. Decreto Legislativo N° 668*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1997), p. 72. La Sala desarrolla que, en materia de política criminal, debe de haber una sumisión a la Constitución: la formulación de la política criminal ha de someterse a los dictados que impone la Constitución en materia de principios fundamentales, y en tal sentido, se ha señalado la vinculación de control limitativo de los principios constitucionales sobre la actividad político-criminal en esta esfera, indicándose como axiomas rectores a ser observados: 1) El de configuración de un Estado Constitucional de Derecho y citando a Pérez Luño, ha indicado como presupuestos del mismo: “la limitación de la actividad de los órganos del poder por la constitucionalidad

Bajo esos parámetros, diremos que estamos ante un Estado Constitucional de Derecho, cuando el Estado, como organización política, se encuentre sometida al ordenamiento jurídico, encabezado por la Constitución de la república; es decir que todos los actos emanados por la administración pública, se pronuncien observando los principios y valores fundamentales prescritos en la norma suprema.

Los actos como las leyes, deben superar el barómetro de la constitucionalidad; de lo contrario corren el riesgo de no surtir los efectos jurídicos esperados; porque la Constitución es la expresión de la soberanía, porque no sólo es norma, sino precisamente la primera de las normas del ordenamiento jurídico interno, "lex superior", "lex leguum"; esto es, que todos los planos de la producción jurídica se subordinan a la Constitución en cuanto a forma y ha contenido.

Habiéndose descrito los tipos de Estados, e indistintamente del de gobierno que se trate, es necesario determinar los elementos que conforman un Estado.

Al respecto hemos de decir, que sobre este tópico no hay uniformidad por parte de la doctrina; pero se considera que hay elementos que son comunes en todo tipo de Estado; y otros que por su particularidad difieren, en atención al tipo de entidad estatal ante la cual nos encontremos.

3. Elementos del Estado.

Hablando sobre los elementos del Estado, se hace referencia a su conformación; al respecto consideramos que son tres los elementos que conforman el Estado; estos son: Población, Territorio y el poder o gobierno; siendo esta una concepción básica;

y la legalidad; la garantía por parte de ésta de los derechos fundamentales; y la teoría del control jurisdiccional de toda actividad del Estado"; 2) El principio de respeto a la dignidad humana, como idea central de la Constitución, del cual citando a Legaz Lacambra se dice que: "significa dos cosas: una que el Derecho es obra del hombre; otra, que el Derecho está al servicio del hombre"; 3) El principio de bien común, el cual se entiende en palabras del alto tribunal citando un precedente de inconstitucionalidad radica en el justo equilibrio entre interés individual e interés social, sin que ninguno de ellos sea desproporcionado, no importando los fines que se pretendan alcanzar; 4) La vigencia del principio de proporcionalidad en materia sancionatoria el cual se concretiza en materia penal –con cita de González Cuellar– en: "la restricción de los excesos en que pudiera incurrir las actuaciones de los poderes públicos sobre la esfera de derechos e intereses del individuo".

porque hay otros tratadistas que agregan otros elementos, que a nuestro juicio ya se encuentran contemplados en los tres elementos preestablecidos.

Los elementos del Estado, se conocen como elementos constitutivos del Estado; y se refieren al conjunto de factores que tradicionalmente deben estar presentes para que un Estado pueda existir, son los factores que permiten la existencia del Estado.

3.1 El Territorio.

Hay dos elementos que se encuentran íntimamente relacionados; estos son el Territorio y la Población; el Territorio, considerado como un elemento físico del Estado y de vital importancia; ya que las sociedades humanas o elemento población necesariamente están establecidos en un territorio; al que se denominan de diferentes maneras atendiendo a circunstancias de identidad.

En algunos lugares al Territorio se le llama patria, que es un derivado de la voz latina terra partum, que significa tierra de los padres.

Para que hablemos de un territorio estatal, debe derivarse la existencia de un territorio sin el cual no podría concebirse la existencia de un Estado; esta situación, lleva a determinar que cuando hablamos de territorio, nos referimos a un elemento necesario para la existencia de un ente estatal; cabe mencionar que cuando se habla del elemento humano, se alude a la necesidad que determinada persona se encuentre arraigada a un espacio físico.

La existencia de un territorio determinado resulta de vital importancia; porque es ahí donde la comunidad políticamente organizada ejerce su actividad incesante; asimismo, es el espacio físico de donde obtiene o explotan recursos para su desarrollo y progreso; pese a que se advierte es una agrupación política y no una expresión geográfica o económica, resulta esencial.

El territorio de un Estado, es considerado una porción de la superficie del planeta tierra que pertenece a determinada organización política; la cual se encuentra bajo su dominio absoluto; y es donde la población reside, es decir, donde coexisten para

el desarrollo de sus fines; este territorio, no es absoluto, por ello se está delimitado por fronteras; que son líneas divisorias con otros países vecinos; en algunos casos, estos territorios encuentran conformados por las aguas que lo surcan, aquí encontramos, que esto pueden ser por ríos, mares, lagunas, y lagos; así como, por los recursos naturales de todo tipo, de los cuales pueden hacer uso, sus habitantes.

El territorio, es una condición previa, pero fundamental para contar con la presencia de un Estado; de ahí su condición material, vinculada al control de qué recursos se explotan y cómo son procesados y comercializados.⁴⁴

Sobre el territorio se esgrimen tres teorías que permiten conocer el papel que cumple dentro del Estado; la primera conocida como *territorio-sujeto*, lo concibe como la propia expresión de la personalidad del estado; ya que solo en un territorio concreto, autónomo e independiente, este puede expresar su voluntad y hacerla obedecer.

Otra teoría es del *territorio-objeto*, donde se considera como una especie de dominio o propiedad del estado; y la tercera, se denomina *territorio-límite*, es la circunscripción natural donde se ejerce el poder del Estado.

Para ser considerado como un territorio del Estado, debe cumplir con ciertas características, que dotan de legitimidad el uso de la superficie terrestre descrita con anterioridad.

3.2 Características del elemento Territorio.

Para Zitterman⁴⁵, el territorio es el escenario del poder de autoridad; Jellinek lo considera como espacio donde el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica; las definiciones determinantes, de las cuales se extraen las que el

⁴⁴ La Real Academia de la Lengua Española acepta las siguientes acepciones: a) Porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia; b) terreno (campo o esfera de acción); c) Circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga; d) Terreno o lugar concreto, como una cueva, un árbol o un hormiguero, donde vive un determinado animal, o un grupo de animales relacionados por vínculos de familia, y que es defendido frente a la invasión de otros congéneres.

⁴⁵ Zitterman y Jellinek, citados por el aurtor Darío Villalta Baldovinos, *Teoría del Estado*.

territorio, como elemento físico del Estado, tiene ciertas características, como la unidad, con la cual se determina que el territorio, es uno solo, sin que este pueda ser fraccionado; pero esta unidad, no solamente deviene en la parte natural, sino también en los aspectos jurídicos.⁴⁶

El territorio también se concibe indivisible, lo que denota su continuidad en el tiempo; aunque haya circunstancias políticas, sociales, económicas, y de otra índole, el territorio se mantiene incólume; se considera que el territorio, es impenetrable, para potencias extrañas, por la naturaleza soberana del pueblo; también se dice que el territorio es inalienable, porque pertenece a todo el pueblo; siendo imposible su enajenación.

A las anteriores características, se agrega otra, la cual se encuentra normada en el art. 84 de la Cn., en el que se expresa que el territorio de la República sobre el cual El Salvador ejerce jurisdicción y soberanía es irreductible; es decir que no hay posibilidad que el territorio pueda ser reducido en su dimensión material.

Vital es la importancia del elemento territorio, que el legislador ha establecido en la disposición constitucional antes citada, cual es conformación del territorio, así como límites territoriales que tiene para con otros países.

3.3 Importancia del territorio y su vinculación con el derecho.

El Territorio como elemento del Estado, constituye un ecosistema, conformado por recursos naturales de gran valor; es aquí donde el hombre desarrolla vida y desempeña un rol insustituible desde el punto de vista económico; por ello, resulta un elemento indispensable en la vida de un Estado.

Otro aspecto que resulta indiscutible, y por lo que amerita una especial protección; es por la función integradora, organizativa, legitimadora y de resolución de conflictos

⁴⁶ Los elementos naturales del Estado son el suelo, el subsuelo, el mar y tierra; mientras que la unidad jurídica, está relacionada con la imposición del poder en todo el territorio; es decir, que se aplica para todas las personas que se encuentren radicadas en territorio, sin distinción alguna.

del territorio; lo cual únicamente se puede lograr por medio del derecho⁴⁷, que debe de ser capaz de propiciar instrumentos legales con actualidad, objetividad y flexibilidad para adecuarse a las circunstancias cambiantes de cada país.

Bajo ese ideario, se considera que es vital la existencia de disposiciones legales e instrumentos de planificación que regulen el uso del suelo; las cuales deben tener un carácter integrador, conforme a la función social del derecho de propiedad y a la vez deben facilitar una adecuada ordenación del territorio, con la debida atención a los problemas del medio ambiente.

Las características geográficas del territorio definen condiciones generales para la intensidad y la modalidad de su ocupación por parte de la población y para el despliegue de las actividades humanas y su capacidad de soportarlas; así, se dice que el territorio es la esfera espacial de validez del orden jurídico positivo; porque es en el territorio donde la sociedad se encuentra asentada y es donde despliega una serie de acontecimientos, algunos con relevancia penal.

Básicamente constituye el lugar de jurisdicción donde el Estado, puede imponer sus mandatos o preceptos legales para mantener el orden y la seguridad de la convivencia social; teniendo validez la ley únicamente en el territorio que le corresponde; en ese ideario, la única ley que tiene validez es la del Estado, implementada en un territorio que le corresponde.

El art. 84 de la Cn., es la base constitucional, que permite inferir que el Estado, cuenta con un territorio determinado en el que la población realiza sus actividades, para la consecución del bien común; en la citada disposición, se establecen las características y contenido del territorio salvadoreño.

Así se determina que el territorio constituye el límite espacial de la soberanía, lo que implica que lo es también del poder y del derecho estatal; porque constituye el patrimonio sobre el cual el Estado, establece sus relaciones jurídicas, de dominio y

⁴⁷ Lianet Goyas Céspedes, Iris Cabanes Espino y Silvia Patricia Zambrano Noles, *Análisis Jurídico del ordenamiento territorial, y el uso del suelo como recurso natural insustituible*, (Ecuador: Universidad Metropolitana, 2016), p.6.

control de la sociedad; por ello, el territorio conforma el objeto de dominio potencial del Estado; y pertenece a la población en general.

3.4 La Población.

La población es la sociedad políticamente organizada, que se encuentra asentada en determinado territorio; los cuales están unidos por vínculos comunes como la nacionalidad, identidad política, religiosa, cultura y otros aspectos que permiten identificarse con otros individuos; por esta razón, el sentido de pertenencia e identificación de las personas, es clave para la existencia del Estado, debido que a partir de ello, pueden distinguirse los nacionales de los extranjeros.⁴⁸

A este respecto la población se clasifica de acuerdo a las condiciones que presentan las personas en: habitantes, pueblo, ciudadanos; los primeros, son personas naturales que residen dentro del territorio salvadoreño; independientemente, si son nacionales o extranjeros; aquí no se comprenden las personas que van de paso en el territorio, ni los extranjeros que se encuentran de paseo; solamente las personas que se encuentran radicadas en el territorio salvadoreño.⁴⁹

Otra forma de clasificar a la población, es por medio del concepto de pueblo; que es más reducido en su contenido; porque se refiere al sector de la población que tiene características particulares; indistintamente que residan o no dentro del territorio salvadoreño; no obstante, en este caso, existe un grupo de personas que son parte del pueblo de forma natural; y otro grupo de personas que adquieren ese estatus por medio de la naturalización; el art. 261 de la Ley de Migración y

⁴⁸ Ley de Migración y Extranjería, (San Salvador: Asamblea Legislativa, 2019), D.L., número 286, publicado en el D.O. 75, tomo 423, del 25 de abril de 2019. El objeto de la ley, es garantizar un eficaz ordenamiento migratorio regulando la entrada y salida de nacionales y extranjeros del territorio nacional, así como el tránsito y la permanencia de estos últimos dentro del mismo; la nacionalización, la naturalización, y la expedición de documentos de viaje en un marco de respeto de los derechos humanos, conforme a la Constitución, leyes e instrumentos internacionales; así como, la organización y funciones de la Dirección General de Migración y Extranjería. Esto indica la existencia de un interés del Estado de El Salvador, por controlar la residencia de las personas nacionales como extrajeras; siendo dato importante, se toma en cuenta para diferentes efectos; entre ellos, la restricción migratoria para personas que tienen pendiente asuntos legales, por la declaratoria de rebeldía; asimismo para, el desarrollo de los diferentes procesos electorales.

⁴⁹ Ley de Migración, (San Salvador: Asamblea Legislativa, 1985), D.L., número 2772, publicado en el D.O., 240, tomo 181, del 23 de diciembre de 1958, reformado por el D.L., 169 del 29 de noviembre de 2006, publicado en el D.O., 239, tomo 373 del 21 de diciembre de 2006.

Extranjería, regula el procedimiento para la nacionalización de persona extranjera; encontrando su base constitucional en el art. 90 de la Cn.

Cuando se hace referencia a ciudadanos, son personas que tienen la calidad de ser nacionales por nacimiento; por lo cual están vinculados políticamente al Estado; residan o no dentro del territorio salvadoreño; quienes tienen las facultades para ejercer derechos y cumplir con deberes políticos; el art. 71 de la Cn., determina cuáles son los derechos políticos que les asisten a las personas que tienen la categoría de ciudadanos; con este tipo de personas, se forma el padrón electoral para determinar, quienes son los que se encuentran en capacidad de ejercer estos derechos; ya que hay personas a las que se les suspenden por diferentes motivos.

Es importante destacar, que la base constitucional, que da vida e importancia a la Población, como el principal elemento, lo encontramos en el art. 1 de la Cn,⁵⁰ donde de manera expresa se dice que El Salvador, reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado; que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común.

La norma Constitucional reconoce que la persona humana es el centro de la actividad estatal; eso significa que todas las actividades que se realicen dentro del territorio, entre ellas, las políticas, deben estar orientadas a garantizar una mejor calidad de vida para las personas; a buscar el bien común colectivo; mantener la paz y la convivencia social; prevenir y reprimir aquellas conductas que consideran lesivas a los bienes jurídicos individuales y colectivos; para salvaguardar a las personas que forman parte de la población salvadoreña.

3.5 El poder político.

Habiéndose establecido que la población políticamente organizada, realiza sus acciones en un territorio determinado; es necesario que se cuente con un poder que

⁵⁰ Constitución de la República de El Salvador, *Decreto Constitucional N° 38*, (San Salvador: Decreto Oficial N° 234, Tomo 281 del 16 de diciembre del 1983). Acá se contemplan los Derechos políticos, y son aquellos a través de los cuales el ciudadano participa en el gobierno de un país, ya sea votando, formando parte de cualquier partido político, o siendo candidato a ocupar un cargo público.

regule las relaciones suscitadas entre la población; asimismo, que se establezcan límites a la actuación del gobierno, para con los ciudadanos.

El poder consiste en la autoridad que tiene el Estado para administrar a su voluntad su territorio; contando con una serie de instituciones para ejercer de manera autónoma y libre sus roles de justicia, liderazgo, organización social y política.

En una definición de poder⁵¹, se tiene que es sinónimo de energía, capacidad o fuerza necesaria con que un Estado cuenta para el desarrollo de sus objetivos; que están dirigidos a la realización de objetivos comunitarios o generales; la justificación del poder se identifica en la orientación de sus actividades hacia el bien común.⁵²

Cuando de elementos del Estado se trata el poder resulta ser un elemento esencial; sin poder no puede existir el Estado; pueden encontrarse asociaciones humanas con territorio, pero sin un poder que los regule; por ende, no pueden formar un ente estatal; porque el poder es un elemento que distingue a los Estados.

La existencia del poder político es trascendental; por medio de él se hace efectivo el imperio de la ley y la coercibilidad del derecho; sin poder estas facultades carecen de sustento fáctico y jurídico.

⁵¹ Poder, designa la capacidad o la potestad para hacer algo; esta palabra proviene del latín potēre, y este a su vez de posse, que significa "ser capaz". Como sustantivo, poder puede significar varias cosas: el dominio, imperio, facultad o jurisdicción que tiene alguien para ordenar algo. Como verbo, designa el hecho de tener la facultad o la capacidad de hacer algo: "Yo *puedo* cargar esas cajas". Asimismo, puede referirse a la facilidad, tiempo o disposición que tiene alguien para hacer algo: "Yo puedo llevarte a tu casa". También puede aludir que es posible que suceda algo: "Llévate un paraguas: puede llover". Hablando del poder público; se refiere al conjunto de autoridades que ejercen el poder político en un Estado, dividido en poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial.

⁵² El bien común consiste en aquello que beneficia a la sociedad, incluyendo tanto a ciudadanos como a sistemas sociales e instituciones; por esa razón, el bien común debe de ser el objetivo número uno que debe de estar en la agenda de todos los Estados; el cual debe manifestarse también en el ordenamiento jurídico de cada país; para garantizar ese interés general de favorecer a toda la sociedad. Según Diego Poole, *Bien común y Derechos Humanos*, (España: Universidad de Navarra, 2008), p.97, El bien común es la expresión del fin o razón de ser de una comunidad determinada. Desde el inicio de la modernidad, la contribución al bien común se ha presentado casi siempre como una especie de renuncia necesaria a los derechos en aras de la convivencia, una especie de mal menor que no tendríamos más remedio que aceptar si queremos vivir juntos.

El poder político es la capacidad de hacer efectiva su voluntad; tratándose del Estado, es la fuerza organizada de coacción para imponer un orden jurídico de naturaleza política al cual debe someterse la población.⁵³

Bajo esta concepción, la fuerza resulta ser una característica inherente al poder; pero esta fuerza que en determinadas situaciones es traducida materialmente en violencia, es el último medio que el Estado tiene para que sus mandatos sean obedecidos; siendo imprescindible la ordenación y administración del Estado, acciones que en ocasiones solo pueden alcanzarse por medio del sometimiento del gobernado al cumplimiento de la ley, por ello, esta fuerza no es un fin, sino un medio para que el Estado alcance sus objetivos.

3.5.1 Características del poder político.

Para denotar que estamos ante un poder político, hay tres características que deben concurrir; porque son las que lo diferencian de los demás tipos de poderes sociales; se dice que el poder político es *imperante*, lo cual significa que tiene la capacidad de imponer sus mandatos con carácter propio, sin necesidad de contar con ayuda de otros entes ya sea de su misma naturaleza o de otra índole; a diferencia de lo que sucede con otro tipo de organizaciones, que necesariamente detentan un poder derivado.

La *inexcusabilidad* como característica implica que, los mandatos emitidos por el poder político son de obligatorio cumplimiento; y deben ser acatados sin excusas ni pretextos so pena de sufrir consecuencias ulteriores; hay ocasiones en las que los administrados no están de acuerdo con los mandatos provistos por el poder político; sin embargo, esa no es excusa para su no acatamiento; porque se está actuando en nombre de la colectividad y no de una persona en particular.

⁵³ Se concibe al poder político, como la capacidad de un individuo o de un grupo social, para poder hacer efectiva su voluntad, incluso contra el consentimiento de disidentes o grupos contrarios; específicamente el poder del Estado consiste en la fuerza organizada de coacción para imponer un orden jurídico-político y para que sea efectiva la obediencia a un conjunto de normas de Derecho a las cuales debe someterse la población del Estado; el poder político no es otra cosa que la facultad que posee una minoría de personas, que no son otros más que los gobernantes, para imponer su voluntad al resto de la población, y que por lo tanto están obligados a obedecer a otros.

Piéñese en aquellos casos en los que los gobernantes tuvieran que estar pidiendo permiso a sus representados para llevar a cabo determinada decisión; se incurriría en un absurdo que dilataría en el tiempo la toma de decisiones; y podría generar el retardo, por ejemplo, para la ayuda a determinadas personas que hayan sido víctimas de alguna catástrofe; estas son algunas de las razones por las que los mandatos de ley deben acatarse sin ninguna excusa ni pretexto.

La *plenitud*, demarcada en el supuesto que, en toda organización política se regulan diversidad de relaciones sociales; y la emisión de cualquier decisión por parte del poder político afectan a toda la población, sin distinción alguna.

Un claro ejemplo ha sido la emergencia sanitaria suscitada a nivel mundial denominada Pandemia Covid-19; donde también se vio afectado el Estado salvadoreño; en este caso el gobierno emitió una serie de mandatos, como fue el confinamiento para las personas que habían sido afectadas por el virus.

En ese sentido los mandatos no reconocen exclusividad de aplicación para unas personas si y para otras no; por esta razón, la plenitud quiere decir obediencia total a los lineamientos emanados del poder político; esta es una concepción basada en un principio de confianza depositada en las personas que ostenta el poder político; bajo presupuestos de gobernabilidad colectiva y no particular o sectorial; pues se entiende que estas personas tienen madurez política para velar por el bien común.

3.5.2 Naturaleza del poder político.

En una sociedad humana asentada en un determinado territorio, hemos visto que existe la necesidad de organización de sus integrantes; para ello se hace una división de funciones, que resulta trascendental para que exista un Estado; así se establece una relación unilateral; donde unos por medio del poder político se encargan de dirigir, y los otros de ser dirigidos; lo que se conoce como relación gobernante-gobernado.⁵⁴

⁵⁴ La base de esta relación la encontramos en postulados del célebre Jean-Jacques Rousseau, quien sostuvo que la sociedad, junto con la ley, depende de la voluntad general, y que los individuos no entregan sus derechos naturales a ningún soberano, sino a la sociedad que garantice su libertad e igualdad.

Pedro Solís refuerza que la naturaleza del poder político, se encuentra basada en la relación *gobernantes-gobernados*⁵⁵, donde la noción de relación social, se torna central, en la que los asuntos humanos solo pueden ser explicados y comprendidos por referencia a las relaciones que se establecen entre los individuos que viven en sociedad”, siendo esta una concepción teórica que trata de explicar el fenómeno del poder político.⁵⁶

No obstante, la realidad ha demostrado que los gobernantes necesitan poder para materializar sus decisiones y para que sean acatadas por la sociedad; ese poder no es de cualquier clase; sino uno capaz de conminar a las personas para que cumplan con las ordenes emanadas de los gobernantes; lo que es necesario para mantener el orden económico, político y social.

Así, la organización jurídico-política debe cumplir con las disposiciones emitidas por sus gobernantes; efecto que únicamente logra por medio del uso del poder político.

Por estas razones, el poder político es esencial para el Estado; sirve como un instrumento en el que no se toma en cuenta la voluntad de la comunidad, sino únicamente se trata de postulaciones unidireccionales, donde unos emiten esas decisiones revestidas en el carácter de ley y otros únicamente las obedecen.

Para poner orden en la vida social, es imprescindible la existencia del gobierno, administración, y la coacción; si el Estado no cuenta con un instrumento de este tipo para poder hacer que sus decisiones sean cumplidas, prácticamente estaríamos ante un Estado fallido e inexistente.

La Sala de lo Constitucional en diferente jurisprudencia⁵⁷, hablando del principio de obediencia, interpretando el contenido del art. 86 de la Constitución de la república,

⁵⁵ Pedro J. Solís, *La Naturaleza y el ejercicio del poder y la autoridad política*, (San José: Revista Filosofía de la Universidad de Costa Rica, 2009), p. 50.

⁵⁶ La definición de gobernante, hace referencia como participio activo de gobernar, que significa el que gobierna, dirige, manda o administra con autoridad a alguien y también en un país, colectividad o departamento. Gobernado hace referencia a la persona de derecho que puede ser afectada en su esfera jurídica por un acto de autoridad.

⁵⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia con Ref. 461-99*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2000), p.5.

sostiene que dicho precepto legal, consiste en la idea rectora del ordenamiento jurídico, para los funcionarios que detentan el ejercicio de las funciones públicas.

Además, advierte que esta disposición legal robustece el concepto básico inherente al Estado Constitucional de Derecho, consistente en que la obediencia que los individuos prestan a los gobernantes se funda racionalmente en la creencia de que ellos mandan en nombre de la ley y conforme a sus normas.

Así, el Estado y el poder surgen en cuanto la sociedad necesita de una estructura y organización, para evitar conflictos en una comunidad basada en desigualdad, que eventualmente pueden poner en peligro la existencia del grupo social.

Lo que se persigue es realizar el ideal de que los miembros de la colectividad social sean gobernados por la voluntad racional y justa de las leyes y no por la voluntad arbitraria de los hombres, siendo éste el fundamento teórico de la relación política-social.

En esa línea de pensamiento, la naturaleza del poder político se encarga de ordenar a esta sociedad; hacer que no se vea envuelta en conflictos o desigualdades; estableciendo reglas de convivencia que son obedecidas por la población.

Básicamente el poder político es un instrumento manejado por cierto sector para amortiguar la violencia entre clases; si la sociedad no cuenta con ese instrumento de guía, se entraría en un estado de caos en el que nadie reconocería orden y todos quisieran hacer su voluntad.

El Tribunal Constitucional de El Salvador, ha relacionado el poder político con el orden normativo; y expone que solo “un orden de este tipo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir, con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer”.⁵⁸

⁵⁸ Sala de lo Constitucional, *Sentencia con Ref. 10-93*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1993), p. 4.

Se determina que el poder político, es una fuerza que nace de la conciencia social, destinada a la búsqueda del bien común; para ello, impone su actitud, a través de medios políticos, físicos, económicos y sociales.

Concretamente el poder político es una relación de subordinación, en la que unos mandan y otros obedecen, basados en la adopción de decisiones, que en su conjunto conforman las reglas de juego; que son aceptadas por la población; porque el Estado se basa en el consentimiento de todos los gobernados, que son los que delegan el poder en los gobernantes; sometiéndose a su mandato, bajo la idea que sus decisiones son tomadas en beneficio de la colectividad.

3.5.3 Quiénes son los detentan el poder político.

De la relación gobernantes-gobernados, tenemos que quienes ejercen el poder político materialmente son los gobernantes; actualmente la función de gobernantes, se alcanza por medio de los partidos políticos quienes procuran ejercerlo y concretar determinado programa de gobierno, lo cual solamente se logra con la participación en los mecanismos o procesos electorales, que canalizan las demandas de la población hacia los poderes públicos, pues posibilitan al electorado expresar sus preferencias políticas, elegir programas políticos distintos y producir representación; siendo un atractivo para diferentes grupos de personas, ya que los partidos políticos, son la única vía para acceder al poder.

Subjetivamente se tiene que quienes conforman los partidos políticos son personas que están interesadas en obtener el poder político; para retomar el poder del Estado, y dirigir la nación.

Pueden ser personas que tengan ideales o propósitos de buena intención, que busquen el desarrollo del país, mejorando la calidad de vida de la sociedad; desarrollando mejores programas escolares, laborales, de salud, justicia, entre otros aspectos, que son de vital importante para mantener, el orden, la paz y la tranquilidad dentro del territorio nacional.

Los partidos pueden estar conformados por personas que tienen el propósito de obtener el poder político, con miras a proteger intereses propios o selectivos; y ven en el Estado, una forma de conseguir sus proyectos, emitiendo leyes sectoriales que solo benefician a determinado grupo de personas.

Además, buscan lucrarse del ejercicio de la función pública; representando un incentivo económico que se materializa por medio de los beneficios que el Estado, brinda a los partidos políticos; donde prácticamente se ha convertido en un *modus vivendi*; tema que será ampliado en párrafos posteriores.

3.6 Gobierno.

El gobierno es el conjunto de órganos e instituciones que controlan y administran el poder del Estado; también se dice que el gobierno es la autoridad que dirige, controla y administra el aparato estatal; de forma usual se cree que el Gobierno sólo se refiere al Poder Ejecutivo, lo cual no es así, porque cuando se habla de gobierno, se incluye al órgano Legislativo y Judicial.

Usualmente cuando se habla de gobierno, se hace alusión como un elemento del Estado; siendo confundido con el poder; no obstante, se trata de dos categorías jurídicas que tienen sus propias diferencias; así entendemos que gobierno es el arte de dirigir, ejecutado por un conjunto de órganos fundamentales, que dirigen y ejercen el poder político; a través de funcionarios que están al frente de ellos.

El gobierno de El Salvador, acorde a lo preceptuado en el art. 85 de la Cn., regula que el gobierno tiene ciertas características importantes; entre ellas, que se trata de un Estado Republicano, democrático y representativo; además en el art. 88 de la Cn., se estipula que es un Estado presidencialista y debe alternarse su ejercicio.

El carácter de republicano, significa que el Estado es de todos; democrático, porque el titular del poder es el pueblo, el cual participa directa e indirectamente, en los asuntos de Estado; representativo, porque los funcionarios son delegados del pueblo, quienes ejercen en nombre y representación del pueblo.

El Gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta a los gobernados que son los habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal; de ahí se deriva la relación gobernante-gobernado; los primeros encargados de emitir decisiones revestidas en ley, y los segundos, con convicción para obedecerlas.

3.6.1 Formas de gobierno.

Aristóteles realizó una clasificación general de los gobiernos, distinguiendo entre formas de gobierno puras y formas impuras; las primeras tenían en cuenta interés en la población; a diferencia de las formas impuras, que son las formas de gobierno que, en atención a su comportamiento, no tienen en cuenta el bien común de la población, centrándose únicamente en los intereses de aquellos que gobiernan.

Este tipo de gobierno impera la búsqueda de la satisfacción de bienes particulares, utilizando el gobierno únicamente como un mecanismo de control para el logro de sus objetivos.

Aristóteles ubica en las formas de gobierno puras, a la monarquía, la aristocracia y a la democracia, donde se presume que gobernaban tomando en cuenta el bien común de la población, independientemente de sus intereses personales; en estas formas de gobierno el interés económico, no era un problema porque se trata de personas que tenían ese tipo de capacidad.

En las formas de gobierno impuras, ubica a la tiranía, la oligarquía y a la demagogia; que son formas de gobierno, atraídos por el poder, para obtener fines propios; o de los de su grupo; poco les importa, el sentir de la población; disfrazan la emisión de leyes para obtener sus beneficios.

4. Soberanía.

La etimología de la palabra soberanía, proviene de la voz latina “super omnia”, que significa “sobre todo” o “poder supremo”, que también tiene como sinónimo a la

palabra latina “principatus”, que proviene de la voz latina “primus inter pares”, que significa “primero entre pares” o “principal”.

Bajo esa denominación la soberanía es el poder político supremo que corresponde a un Estado independiente sin interferencias externas; soberanía designa la autoridad suprema que posee el poder último e inapelable sobre algún sistema de gobernabilidad; la soberanía de las personas o la soberanía popular, es la base moderna de los Estados democráticos a través del mundo.

También se concibe como el poder supremo e ilimitado, tradicionalmente atribuido a la nación, al pueblo o al Estado, para establecer su constitución y adoptar las decisiones políticas fundamentales tanto en el ámbito interno como en el plano internacional.⁵⁹

La soberanía actualmente se considera como un atributo necesario de los Estados, que denota su poderío interno como externo; en el primero, como hemos visto con anterioridad, referido a que no puede haber una fuerza que se asemeje al Estado dentro del territorio, o que pretenda suplantar sus funciones; en caso de ocurrir, este tipo de situaciones, el Estado tiene toda la autoridad para disuadir cualquier tipo de fuerza; ya que solo las autoridades legalmente constituidas tienen la legitimidad para poder imponer su voluntad a la población.

En el segundo supuesto, al referirnos que mantiene el monopolio del poder en el ámbito externo; significa que el Estado, puede erigir mandatos a su población no así fuerzas externas que pretendan regular determinado asunto a su conveniencia, transgrediendo el ordenamiento jurídico interno; aquí también se desconoce que otro país, pueda emitir pronunciamientos que tengan incidencia internamente.

A nivel internacional, los Estados gozan de soberanía, al punto que no están obligados a suscribirse en todos los tratados y convenios internacionales, sino

⁵⁹ Real Academia Española, *Soberanía*, (España: Diccionario panhispánico del español jurídico, 2022).

únicamente en aquellos que consideren convenientes; y aun cuando, suscriban convenios, no significa una limitación a su soberanía.

En conclusión, la soberanía externa implica la ausencia de toda subordinación de un Estado con relación a gobiernos extranjeros, lo cual no es limitado por el cumplimiento de los tratados internacionales suscritos y ratificados por él.

La adquisición de la obligación internacional es justamente una manifestación de su propia soberanía; mientras que la soberanía interna se predica con relación a los grupos o individuos que actúan dentro del territorio; externamente se habla de independencia y supremacía en el interior.

5. Fines del Estado.

De la descripción de los elementos del Estado, se extrae que tiene fines específicos; como procurar y mantener la convivencia social; que es una de las premisas principales por las que fue creado; las cuales se examinan porque ahí donde se conjugan todos los elementos del Estado.

Para definir los fines del Estado, de forma abstracta se tiene que estos se enfocan en aquello que la organización política pretender alcanzar por medio del ejercicio de su actividad; vale decir que, si se alcanza el o los fines planteados, entonces se tendría por justificada la existencia del Estado.

Uno de los caracteres del Estado como forma de organización política, diferente a la de cualquier organización, está enmarcada en la defensa hacia el exterior; debe tener la capacidad necesaria de oponerse a cualquier invasión del territorio nacional; este aspecto se encuentra relacionado con la soberanía, ya que precisamente, al Estado, atañe su defensa internacional, conservar incólume el territorio patrio, y mantener la independencia de cualquier otro Estado.

Otro factor que se configura como un fin, es la conservación de la paz y del orden, en el interior del Estado; como se ha visto, no es posible mantener la convivencia social sin que exista un orden; estos fines son los principales que debe alcanzar un

Estado; y que justifican su existencia; porque son los que ayudan a que la sociedad tenga una mejor calidad de vida.

Para obtener el cumplimiento de estos fines el Estado dispone de las fuerzas de coacción, que en este caso la conforman las fuerzas de seguridad pública y fuerzas armadas; para el caso de El Salvador, por mandato Constitucional el ejército es el encargado de defensa nacional y la Policía Nacional Civil de la seguridad pública, de acuerdo a lo establecido en el art. 159 del a Cn.

George Jellinek, hablando de los fines del Estado⁶⁰, esgrime primero, el bienestar del individuo y de la colectividad manteniendo y protegiendo su existencia; segundo, asegura la igualdad, la seguridad y el mantenimiento de la vida del derecho; tercero, darle a la comunidad condiciones exteriores favorables, bajo las cuales pueden desenvolverse algunas actividades vitales que no están, ni pueden estar, bajo la influencia directa del Estado.

Cuarto, conservar, ordenar y fomentar, las manifestaciones sistemáticas de la vida solidaria de los hombres; quinto, la defensa del territorio contra los posibles ataques externos, propendiendo al mismo tiempo por el prestigio internacional, y por último asegurar los servicios públicos; con lo anterior podemos entender que el fin del Estado es el bien común.

6. Funciones del Estado.

Las funciones del Estado se encuentran relacionadas con el cumplimiento de sus fines; orientados a mejorar la calidad de vida de la población que se encuentra asentada en el territorio del Estado; específicamente sobre la libertad, igualdad, fraternidad, y demás derechos fundamentales inherentes al ser humano.

Independientemente de su régimen, la vida de un Estado, se encuentra arraigada con el ejercicio de sus funciones, las cuales se considera imprescriptibles, porque

⁶⁰ Alejandra Arena Nava, *Los fines del Estado*, Derecho Internacional. (México: Universidad Autónoma de México, 2017), P. 47

no pueden faltar; porque es a través de sus funciones como el organismo estatal puede alcanzar los fines que lo originan y justifican al mismo tiempo.

Es claro que para que el Estado alcance los fines trazados debe actuar; y es ahí donde su estructura orgánica entra en acción; desarrollando las siguientes funciones que son fundamentales: 1) formular las normas generales su estructura; asimismo, regular las relaciones entre el Estado y los ciudadanos entre sí, siendo esta la función legislativa.

2) Función jurisdiccional, encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, definiendo y calificando la norma precisa que debe aplicarse a cada caso concreto; y 3) Promover la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad; se trata de la función ejecutiva, conocida como función administrativa; estas son las tres funciones que se encuentran establecidas en un Estado moderno.⁶¹

Como vemos existe una división de funciones, enfocada en la teoría de la división de poderes, que es un beneficio indudable en favor de los ciudadanos, de su libertad y seguridad; ya que la distribución de estas funciones hace que la función estatal sea especializada, lo cual hace posible un mejor ejercicio del poder del Estado; además, las funciones son las formas de cómo se manifiesta el poder político.

6.1 Funciones de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial en El Salvador.

Hemos visto que modernamente resulta equivoco hablar de división de poderes dentro de un Estado; sino que se hace referencia a la distribución del poder estatal que es uno solo, en tres funciones fundamentales, asignadas o divididas a tres órganos distintos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que tienen funciones delimitadas,

⁶¹ Montesquieu en los siglos XVII y XVIII, revisando el ejercicio de las funciones del Estado, en los países de Francia e Inglaterra, constató que el órgano legislativo no funcionaban específicamente de los años 1614 al 1789, los cuales no eran convocadas porque aun regían las monarquías; por ende, la preponderancia de los reyes era absoluta; ante este tipo de situaciones, el autor considera que debe procurarse la división de los poderes de acuerdo al contenido de sus funciones, fijando con claridad el contenido de su competencia, evitando la interferencia de su actividad de unos campos correspondientes a los de los demás; aquí surge la teoría de los frenos y contrapesos, donde un poder vigilar y controlar la actividad del otro órgano, ello en virtud que estando delimitados los campos de acción, cada órgano dentro de su esfera evitará salirse de ella, y también que los otros puedan inmiscuirse dentro de su correspondiente esfera de competencia.

sin que puedan invadir las del otro, para evitar incurrir en contradicciones a la hora de pronunciarse sobre determinado asunto y generar problemas de certeza jurídica.

Para Oscar Canjura, el propósito del constituyente de repartir las atribuciones del Estado en distintos órganos, es lograr un balance de poderes en el cual cada uno sirva de freno y control a los demás; denominado doctrinariamente como la teoría de frenos y contrapesos, que junto al principio de legalidad tienen como principal propósito el de asegurar a los ciudadanos contra los abusos del poder.⁶²

La división del poder en funciones tiene un fin determinado y es lograr la desconcentración y racionalización del poder de la administración pública; mediante la separación, distinción y equilibrio de las ramas del poder; con miras a impedir la concentración absoluta de las potestades públicas.

Así en la Constitución de la República, se encuentran delimitadas las funciones que corresponde a cada órgano del Estado salvadoreño.

6.1.1 Órgano Legislativo.

El Órgano Legislativo o Asamblea Legislativa, acorde a lo establecido en el art. 121 de la Cn., es reconocido como un cuerpo colegiado, compuesto por diputados, que serán elegidos, a quienes les compete fundamentalmente la función de legislar; y establece las formas de cómo se desarrollará esta función y las atribuciones que la Constitución les confiere para dichos propósitos.

Duran Ramírez, realiza una descripción acerca de las funciones de la Asamblea Legislativa, expresando que la función de *legislar*, consiste en decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias; en ese orden, la función de legislar, consiste en la aprobación, en representación de la voluntad popular, de normas jurídicas denominadas leyes, las cuales poseen un rango superior en el

⁶² Oscar Canjura, *El Salvador: Independencia de los órganos del Estado y el Fraude a la Constitución*, (El Salvador: Agenda Estado de Derecho, publicado el 28 de octubre de 2020). Consultado el 07 de agosto de 2022, en el sitio web: <https://agendaestadodederecho.com/el-salvador-independencia-de-los-organos-de-estado-y-el-fraude-a-la-constitucion/>.

sistema de fuentes del derecho; y se emiten con la finalidad de brindar respuesta normativa a distintas situaciones o problemas de la sociedad.⁶³

Cabe destacar que la función asignada al Órgano Legislativo, también se denomina normativa; la cual deviene de un sistema de división de poderes; y según la teoría del contrato social, es la primera función por medio de la cual los hombres renuncian a su privilegio de autogobierno, por lo que deciden delegar la función de legislar a un determinado grupo de personas, que son elegidos por medio de la voluntad popular para representar al pueblo, el cual se denomina Asamblea o Parlamento.

En el art. 125 de la Cn., se determina que los Diputados representan al pueblo y no están ligados por ningún mandato imperativo; quiere decir que, en el ejercicio de sus funciones, el Órgano Legislativo, no debe responder a intereses particulares, ni sectoriales, mucho menos a intereses propios o los de sus partidos políticos.

Su función está orientada únicamente a la aprobación de leyes que favorezcan a la población en general; por principio de representación popular, ya que ellos, únicamente representan al pueblo entero, y no a personas en su carácter particular; mucho menos para obtener beneficios económicos a su favor.

En esa línea de pensamiento, se tiene que el poder legislativo, es el encargado de promulgar las leyes, destinadas a ser cumplidas en forma ininterrumpida por la población; asimismo, que el poder del legislador no puede ser superior al de la comunidad natural; en consecuencia, no se puede ejercer el poder de legislar en una forma arbitraria; porque se encuentra limitado por el interés de la sociedad, quienes los eligieron para el desempeño de esas facultades.

⁶³ Juan Antonio Durán Ramírez, *Teoría de la Constitución, Estudios en homenaje a José Albino Tinetti*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020), p. 411. La Asamblea legislativa es el órgano deliberante por excelencia, sujeto a los principios de representación popular, pluralismo político, predominio de las mayorías en la toma de decisiones y publicidad; es el foro de expresión de la sociedad, y en ella deben estar representadas las distintas manifestaciones del espectro político. Le compete fundamentalmente la atribución de legislar, es decir, decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias (art. 121 atribución 5.ª Cn); sin embargo, la Constitución le confiere otras atribuciones y competencias, de entre las que destacan las del control político, de carácter administrativo, de tipo jurisdiccional, de concertación política y de Derecho Parlamentario.

En razón de ello, se considera que la función de legislar, es una función seria que deben efectuar los legisladores; porque al ser elegidos para el desempeño de esa función, se deposita en ellos la confianza que actuaran bajo principios de tutela social colectiva y bajo intereses particulares; asimismo, porque es la función de legislar el mecanismo por medio del cual se solventan todas las necesidades sociales.

6.1.2 Órgano Ejecutivo.

Líneas anteriores, se relacionó que la función ejecutiva, está relacionada con la función administrativa; caracteriza por ser de mera ejecución de las disposiciones normativas emanadas de la función legislativa.

Es importante mencionar que la Constitución de la república, contiene cláusulas que determinan las funciones de los Órganos legislativo, ejecutivo y judicial; siendo uno de los postulados fundamentales, que caracterizan a un Estado republicano y democrático, que separa las funciones públicas esenciales pero que a su vez los obliga a colaborar entre sí por el bien común de la nación.

El art. 168 de la Cn., determina que este Órgano de Estado, será precedido por una persona que ostentará el cargo de Presidente de la República; es decir que las funciones ejecutivas son ostentadas por una sola persona, por medio de sus ministros; como primera obligación es cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados, leyes y demás disposiciones legales.

Otra de las funciones, está relacionada con sancionar, promulgar y publicar las leyes y hacerlas ejecutar; siendo esta su participación en el proceso de formación de ley; cumpliendo con la función legislativa que le ha sido encomendada.

La Sala de lo constitucional⁶⁴, ha descrito que las funciones del Órgano Ejecutivo, se dividen en: a) función ejecutiva, b) normativa, c) de dirección política, y d) poderes excepcionales; en referencia a la primera, estriba en el cumplimiento de los

⁶⁴ Sala de lo Constitucional, *Sentencia con Ref. 22-99*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2003), p.10.

mandatos contenidos en las leyes, como por ejemplo la ejecución del presupuesto, la recaudación de tributos, el mantenimiento del orden público; la cual continúa siendo la función más relevante para este órgano de Estado.

La función normativa del Ejecutivo se ve reflejada por medio de la emisión de Reglamentos o Acuerdos; en cuanto a la función de dirección política, esta se dirige a la vida política estatal, incluyendo en ella el impulso para la actuación de otros órganos; ya que el Presidente de la República tiene iniciativa de ley por medio de sus Ministros, para regular ciertas materias de interés para la sociedad; la cual realiza como política exterior y como política interna. Asimismo, corresponde celebrar tratados o pactos con otros Estados u organismos internacionales, los cuales serán ratificados por el Legislativo.

Dentro de los poderes excepcionales del Órgano Ejecutivo, está la adopción de medidas de excepción, entendidas éstas como situaciones que representan un peligro de tal gravedad para la comunidad política que justifican la adopción de medidas restrictivas de derechos constitucionales (art. 29 Cn.).

De esta manera se tiene que las funciones realizadas por el Órgano Ejecutivo, son importantes para el desarrollo de la sociedad; ya que es el responsable del cumplimiento de las leyes que promulga el Órgano Legislativo; además es el responsable de la gestión diaria del Estado; ya que es el que suministra de recursos a todas las instituciones del Estado para que puedan realizar sus funciones ordinarias y emitir aquellos bienes y servicios de interés para la sociedad.

Este órgano de Estado, es el que debe velar por el buen uso y distribución de los recursos económicos al momento de realizar el presupuesto general de la nación; pues el mismo se recada de los impuestos que la misma población paga al Estado, para la realización de sus funciones.

Otro aspecto de relevancia, es que el Órgano Ejecutivo, representa al país en sus relaciones diplomáticas; para ello adopta decisiones en nombre y representación del pueblo; siendo el encargado de la conducción de la política de Estado; funciones

delegadas mediante elección, que deben ser desempeñadas con el debido cuidado, implementando los recursos de la mejor manera para beneficiar a la sociedad; y no responder a intereses propios.

Si bien los tres órganos del Estado tienen la obligación de vigilar por el cumplimiento de las leyes; es el Órgano Ejecutivo; el que tiene mayor responsabilidad; porque es una de sus principales atribuciones.

6.1.3 Órgano Judicial.

Inicialmente se tiene que el Órgano Judicial, de conformidad a lo establecido en el art. 172 de la Cn., determina que la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los demás Tribunales que establezcan las leyes secundarias, integran el Órgano Judicial.

La citada disposición constitucional, determina la función de este Órgano de Estado, y expresa que corresponde exclusivamente a este, la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materias Constitucional, Civil, Penal, Mercantil, Laboral, Agraria y de lo Contencioso Administrativo, así como otras que determine la ley.

Esta función consiste en la administración de justicia⁶⁵; la cual es concebida como la potestad, derivada de la soberanía del Estado, de aplicar el derecho en el caso concreto, resolviendo de modo definitivo e irrevocable controversias, ejercidas en forma exclusiva por los tribunales de justicia, integrados por jueces autónomos e independientes.

La independencia judicial, aparece vinculada al Órgano Judicial; así representa una de las característica más importante; porque garantiza la imparcialidad, al momento de aplicación del derecho y la interpretación de las normas las cuales corresponden a alguien que dirima un conflicto de cualquier naturaleza, en donde ponen de manifiesto su capacidad y raciocinio como representantes del Estado, sin la cual no

⁶⁵ Sala de lo Constitucional, *Sentencia con Ref. 475-98R*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1998), p. 2.

podría legitimarse el Órgano Jurisdiccional por la credibilidad de la administración de justicia, lo que está en relación con la división de poderes.

La independencia judicial aparece como elemento esencial del Órgano Judicial, destinada a resolver los conflictos de intereses o derechos que tengan los particulares y eventualmente los conflictos entre éstos y el Estado.

Una correcta interpretación de las funciones de este poder, no sólo mantiene el poder en sus límites, sino que se constituye como factor de democracia.

7. Caracterización normativa del Estado de El Salvador.

Tomando como base la información antes relacionada, y los preceptos legales que regulan la existencia del Estado de El Salvador; se tiene se trata de una organización de naturaleza política, que tiene su base en el ordenamiento jurídico, encabezado por la Constitución de la República que data de 1983; en ella se establece que El Salvador es un Estado soberano; que su soberanía reside en el pueblo que la ejerce conforme a los preceptos descritos en la norma constitucional, art. 86 de la Cn.

De la constitución se determina, que el Gobierno de El Salvador, es de carácter republicano, democrático y representativo; y su sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno; además se expresa que la existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno, art. 85 de la Cn.

Para el ejercicio del poder político, se establece la creación de tres Órganos fundamentales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y prescribe que los funcionarios, no tiene más facultades que las que expresamente les otorga la ley.

El Órgano Legislativo se denomina Asamblea Legislativa considerado como un cuerpo colegiado conformado por 84 diputados, elegidos por elecciones de carácter popular, mediante el mecanismo de sufragio universal; elegidos por períodos de 3

años, con posibilidad de ser reelegidos; su regulación constitucional la encontramos a partir del artículo 121 al 149 de la Cn., sus funciones son complementadas a través del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa.

La Cn., dispone que a la Asamblea Legislativa le compete fundamentalmente la atribución de legislar; de la cual se derivan las funciones de decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar leyes secundarias; ratificar los tratados o que celebre el Ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales, o denegar su ratificación.

También compete al Órgano Legislativo, decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública y sus reformas; recibir protesta constitucional y dar posesión de su cargo a los ciudadanos que deban ejercer la Presidencia y Vicepresidencia de la República.

También, les corresponde, elegir por votación nominal y pública a los siguientes funcionarios: Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Magistrados del Tribunal Suprema Electoral, Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, Procurador General de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y Miembros del Consejo Nacional de la Judicatura; declarar la guerra y ratificar la paz con base en los informes que le proporcione el Órgano Ejecutivo.

Otras de sus facultades es conceder amnistía por delitos políticos o comunes conexos con éstos, o por delitos comunes, conceder indultos, previo informe de la Corte Suprema de Justicia; suspender y restablecer las garantías constitucionales; interpelar a los Ministros o Encargados del Despacho; recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los Ministros de Estado.

Respecto al Órgano Ejecutivo, determina que está integrado por el Presidente, el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes; su regulación la encontramos en los arts. 150 al 171 de la Cn; sus funciones son completadas por el Reglamento Interno de dicho Órgano.

El período presidencial tiene un tiempo de duración de cinco años sin que se permita la reelección; además al Presidente de la República, se le encomienda el cargo de Comandante General de la Fuerza Armada, como lo establece el art. 157 de la Constitución de la República.

Para la gestión de los negocios públicos dentro del Estado salvadoreño están las diversas Secretarías de Estado, entre las cuales se distribuyen los diferentes Ramos de la Administración. Cada Secretaría de Estado estará a cargo de un Ministro quien actuará con la colaboración de uno o más Viceministros.

La Defensa Nacional y la Seguridad Pública están adscritas a Ministerios diferentes. La Seguridad Pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que es un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista; art. 159 de la Cn.

La Policía Nacional Civil tiene a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito, todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los Derechos Humanos.

Hay un Consejo de Ministros integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado o quienes hagan sus veces; y sus funciones y atribuciones están reguladas en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, art. 21 al 27 del mismo.

Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados, las leyes y demás disposiciones legales; mantener ileso la soberanía de la República y la integridad territorial; procurar la armonía social y conservar la paz y tranquilidad interna y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad; celebrar tratados y convenciones internacionales, someterlos a ratificación de la Asamblea Legislativa y vigilar su cumplimiento; y dirigir las relaciones exteriores; sancionar, promulgar y publicar las leyes y hacerlas ejecutar.

El Órgano Judicial, está integrado por la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los demás tribunales que establezcan las leyes secundarias, arts. 172 al 190 de la misma; sus funciones son complementadas por la Ley Orgánica Judicial. Corresponde exclusivamente al Órgano Judicial la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materias constitucional, civil, penal, mercantil, laboral, agraria y de lo contencioso-administrativo, así como en las otras que determine la ley. La administración de justicia es gratuita.

Los Magistrados y Jueces, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional, son independientes y están sometidos exclusivamente a la Constitución y a las leyes; la Corte Suprema de Justicia se integra por 15 Magistrados, siendo uno de ellos el Presidente de la citada Corte Suprema y de la Sala de lo Constitucional.

La Corte Suprema tendrá una Sala de lo Constitucional, a la cual corresponderá conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo, el habeas corpus y las controversias entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo.

Entre las atribuciones que tiene la Corte Suprema de Justicia están las siguientes: conocer de los procesos de amparo; ordenar el curso de los suplicatorios o comisiones rogatorias que se libren para practicar diligencias fuera del Estado y mandar a cumplimentar los que proceden de otros países, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados; conceder la extradición; conceder conforme a la ley el permiso para la ejecución de sentencias pronunciadas por los tribunales extranjeros; vigilar que se administre pronta y cumplida justicia; y nombrar a los Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y Jueces.

Aparte de los tres Órganos del Estado existe lo que se denomina el Ministerio Público, que es ejercido por el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, quienes durarán tres años en el ejercicio de sus cargos y podrán ser reelegidos; encontrando su regulación en los arts. 191 al 194 de la Cn.

Para la administración política, el territorio de la República de El Salvador está dividido en 14 Departamentos, divididos en tres zonas geográficas: Occidental, Central y Oriental, los cuales comprenden 39 Distritos y 262 Municipios.

Tenemos entonces, que El Salvador es un Estado, debidamente organizado, que cuenta con un ordenamiento jurídico, que tiene como base fundamental la Constitución de la república; con un sistema de gobierno; división del poder en tres órganos de Estado; constituidos para la consecución del bien común.

8. Consideraciones Generales sobre el sistema político.

Habiéndose puntualizado hasta este momento aspectos generales sobre el Estado, del cual se ha determinado que tiene como base la organización política de su población y su bienestar; se ha destacado también, la importancia de los elementos que lo conforman, funciones que desempeña, entre otros componentes esenciales para su existencia.

De estas valoraciones, se extrae que el Estado, tiene para su funcionamiento, un sistema político; bajo esa afirmación es necesario saber en qué consiste esta figura organizativa, desde su forma básica hasta su particular caracterización; a fin de determinar cuál es la relación que tiene con el Estado.

Inicialmente diremos se trata de una composición de palabras, primero *sistema*⁶⁶ y segundo *política*; la Real Academia Española, define “sistema”, como un conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí; en una segunda definición, estima que se trata de “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente, contribuyen a un determinado objeto”.

De la connotación, se infiere que se trata de un conjunto ordenado de componentes relacionados entre sí, que tiene una estructura determinada o conformada para la realización de determinado fin; un sistema es un diseño, una forma adecuada para

⁶⁶ La palabra sistema, hace referencia a un conjunto ordenado de normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de un grupo o colectividad. Asimismo, a un conjunto de reglas, principios o medidas que tienen relación entre sí.

la realización de cierta actividad, que tiene componentes esenciales, sin los cuales no puede alcanzar sus propósitos.

Esta acepción es utilizada en el mundo real, ya que ciertas cosas, actividades o circunstancias necesitan la conformación de un sistema, sin el cual sería imposible alcanzarlo o se dificultaría su obtención; de ahí se deriva la existencia de una diversidad de sistemas, por ejemplo, se habla del sistema solar, sistema lingüístico, sistema eléctrico, sistema informático, sistema operativo, entre otros sistemas.

De los ejemplos se extrae que se trata de una composición de elementos ordenados que fueron creados para cumplir una función determinada.

Referente a la palabra *política*⁶⁷, es considerada como una “ciencia que trata del gobierno y la organización de las sociedades humanas, especialmente de los Estados”. También se visualiza como una “actividad de los que gobiernan o aspiran a gobernar los asuntos que afectan a la sociedad o a un país”. Para Martín García, es el conjunto de relaciones derivadas de la interacción de los seres humanos como consecuencia de vivir en sociedad.⁶⁸

De forma más específica, la política se define como el “conjunto de decisiones y medidas tomadas por determinados grupos que detentan el poder, en pos de organizar a una sociedad en particular”. Hablar de política en sentido estricto, es referirse a la aplicación de los gobiernos y naciones; algunos autores la asocian con el ejercicio del poder, que tiene el fin de mediar las diferencias de intereses, entre pares de una sociedad.

Veamos algunas definiciones de la unión de estas palabras; para David Easton, el sistema político, es un sistema de interacción, más que un agregado de personas o de individuos: “la vida política puede considerarse como un sistema de conducta”.⁶⁹

⁶⁷ Etimológicamente política, proviene del latín *politicus* y este término del griego *politiká*, una derivación de *polis* que designa aquello que es público, o *politikós*, que significa civil, relativo al ordenamiento de la ciudad o los asuntos del ciudadano; se considera como el arte de gobernar.

⁶⁸ Alfredo Martín García, *Política*, (Madrid: Economipedia.com, 2021). <https://economipedia.com/definiciones/politica.html>.

⁶⁹ David Easton, *The Political System*, (Inglaterra: Universidad de Cambridge, 1957).

Este autor, lo considera como un conjunto de interacciones políticas; distintas del resto de interacciones sociales, que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad.⁷⁰

En la concepción de Easton, existe una interrelación del sistema político con su entorno socioeconómico y cultural, a través de las demandas y los apoyos; en su planteamiento las demandas reflejan las insatisfacciones que genera el sistema, lo que exige cambios para poder solventarlas; y los apoyos, son las soluciones a las demandas que dotan de estabilidad al sistema político.

Otra forma de comprender al sistema político, la aporta Harold Laswell, quien lo denomina como sistema de políticas públicas; para el autor, este proceso inicia con la integración de la agenda a partir de las demandas sociales, las cuales son transmitidas al aparato gubernamental, a través de actores políticos de los diferentes partidos políticos y del propio aparato administrativo.

Puntualiza que en este tipo de sistema se discuten los proyectos y se delibera a fin que el legislativo autorice los recursos que son asignados a proyectos y programas que darán respuesta o resolverán los problemas que afronta la sociedad; estos proyectos son denominados políticas públicas, que son evaluadas periódicamente por la ciudadanía a través del sufragio; permite examinar la confianza depositada en los gobernantes, para que continúen en la titularidad del gobierno; de lo contrario simplemente se opta por otra alternativa política.

⁷⁰ Para Jean William Lapierre, sistema político es un conjunto de procesos de decisión que conciernen la totalidad de una sociedad global. Gabriel Almond, expone que es un sistema de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de integración y adaptación, tanto al interior de la sociedad como en relación con las otras, mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima. Samuel Phillips Huntington, brinda una definición más amplia, afirmando que sistema político es un conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico, en relación con un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables empíricamente y referidas al ejercicio del poder político por medio de las instituciones y los actos del gobierno.

Artiga González, hablando de sistema político, especifica que, basándose en la noción propuesta por Easton, advierte que la política puede entenderse como un sistema de *conductas, comportamientos* o de *roles*.⁷¹

Para el tratadista lo que hace al sistema político, es la presencia de interacciones.⁷²

Estas interacciones que tienen como base conductas, comportamientos y roles, integran un sistema; en el caso del sistema político, interesan aquellas que están orientadas en la toma de decisiones vinculantes.

Para Artiga González, existe una relación entre el sistema político y el ambiente, el cual está constituido por todos los otros sistemas de conductas, como el familiar, deportivo, laboral, religioso, educativo, sanitario, entre otros.

Concibe la existencia dentro de la sociedad de múltiples sistemas; los cuales, visualizados integralmente, vienen a conformar, sub sistemas sociales; lo que lleva a afirmar que el ambiente de un subsistema está compuesto por los demás sub sistemas; ya que el único sistema que engloba a todos los sub sistemas es sociedad.⁷³

De esta manera las interacciones políticas adoptan la forma de instituciones, es decir la concurrencia de comportamientos que se vuelven estables en el tiempo; las

⁷¹ Álvaro Artiga González, *El Sistema Político Salvadoreño*, (El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2015), p.38.

⁷² Interacción es la acción que se ejerce reciprocamente entre dos o más objetos, personas, energías o entes.

⁷³ Maite Ayala, *Sociedad humana: conformación, características y tipos*, (Revista digital Liferder, 23 de noviembre de 2020), consultado el tres de febrero del dos mil veintidós, a las 23:00 horas, <https://www.liferder.com/sociedad-humana/>. La sociedad es un grupo de individuos que trabajan en conjunto y se rigen por una serie de normas y conductas. Entre las funciones de la sociedad, encontramos que está orientada a garantizar la supervivencia y el progreso de los individuos, algunas de estas funciones son: a) organizar a las personas y sus acciones, de tal modo que tengan garantizado el alimento, refugio y protección; b) socialización de la población, para el aprendizaje de normas de conductas y la práctica de valores que permitan el desarrollo de una convivencia pacífica; c) el control de los comportamientos, con el fin que actúen en beneficio de la colectividad; d) Preservación del orden, para la protección de la vida y los bienes de las personas; e) división del trabajo, para generar y mantener una distribución equitativa de bienes y servicios; y f) Preservación de la cultura, costumbres y tradiciones, con el objetivo de mantener la identidad del pueblo o nación. La sociedad es vista como un todo, donde concurren una serie de interacciones, como cooperación, cultura, familia, trabajo, economía, política, relaciones sociales, entre otros aspectos que se van desarrollando que es donde se suscitan esta diversidad de comportamientos; también dentro de la sociedad, acontecen una serie de conductas que se consideran lesivas para los individuos que forman la sociedad, por esta razón, surge la necesidad de prohibirlas y penalizarlas para mantener el orden social, y para ello, es que se tiene al Estado, como encargado de la organización política de la sociedad.

cuales adoptan un carácter legal, formando un régimen político, que es el conjunto de reglas formales que regulan el acceso a los puestos de autoridad y al ejercicio de las misma para la toma de decisiones políticas y administrativas.

Con las circunstancias descritas, se determina que cuando se habla de sistema político, se hace referencia a un conjunto ordenado de elementos que tienen un objetivo principal.

En el caso particular en estudio, se trata de una estructura diseñada para desarrollar u organizar a la sociedad en general, bajo la premisa de soberanía, donde el pueblo que es el que ostenta el poder, elige a determinado grupo de personas para que los represente en su nombre; a fin que dirija y administre los recursos generados por la misma sociedad, brindando respuesta a todas las demandas y conflictos que se susciten entre sus miembros; concediéndoles para ello, el poder de gobernar, que no es más que ejercer la dirección, la administración y el control de un Estado.

Por eso se dice que el sistema político, constituye la base de la organización política de la sociedad; donde se genera una relación entre gobernantes y gobernados bajo principios y valores sociales donde impera la protección de bienes jurídicos para la colectividad.

Esta actividad de elección por parte de los gobernados de sus gobernantes, en un Estado Constitucional de derecho, se genera por medio del establecimiento de un sistema de partidos políticos; donde se abre un espacio de competencia que tiene reglas legítimas orientados a controlar la obtención del ejercicio del poder político.

Así, el sistema político, se encuentra vinculado con los partidos políticos; y por su actividad e importancia se conciben como un sistema; de ahí nace que, al conjunto de partidos políticos de un determinado Estado, se denomine sistema de partidos.⁷⁴

⁷⁴ Los sistemas de partidos atendiendo a su cantidad, se habla de multipartidismo, bipartidismo o partido único. En el primero de los casos, son aquellos Estados, donde la competencia por el poder político se suscita entre más de tres partidos; en el segundo, únicamente se encuentra estatuidos dos partidos políticos, como en el caso de los Estado Unidos de América; y el tercer supuesto, se habla de un solo partido político.

Todo esto atañe a la relación elector-elegido y sus diferentes manifestaciones, esto se conoce como política; siendo necesario conocer, aspectos básicos sobre este tema que resulta crucial en la vida de un Estado; y su relación con los partidos políticos que son los entes que desarrollan este tipo de actividades.

8.1 Propósito o naturaleza de la política.

La política surgió como una necesidad de los individuos de organizarse, con miras en la toma de decisiones, el cumplimiento de objetivos, formular acuerdos, y facilitar la vida en sociedad; su principal objetivo es la resolución de conflictos de forma democrática.

Algunos autores estiman que la política apareció, cuando la sociedad empezó a organizarse de forma jerarquizada; generando que algunos individuos obtenían el poder sobre el resto de personas; lo que lleva a pensar que la política, es tan antigua como el ser humano.

La política se considera como una forma de organización y funcionamiento del Estado; específicamente, en un sistema democrático, son los ciudadanos los que eligen a ciertos individuos para que ostenten los principales cargos dentro del gobierno, para que los representen frente a los conflictos o situaciones propias de la vida en comunidad, tanto en el plano interno como externo.

La política conforma también un conjunto de actividades, asociadas con la toma de decisiones en grupo u otras relaciones de poder entre individuos; se concibe como arte, doctrina o práctica referente al gobierno de los Estados, promoviendo la participación de la ciudadanía para distribuir y ejecutar el poder, para el logro del bien común.

Algunas de las características que identifica a la política, es que se trata de una forma de poder⁷⁵, que se otorga a un conjunto de individuos; lo cual se ejecuta para resolver conflictos dentro de una sociedad.

Al otorgamiento del poder por parte de la sociedad a un grupo selecto de personas, se le llama poder político; que consisten en la suma de responsabilidades y acciones que ejercen los individuos que acceden a un cargo político.

En un sistema democrático este tipo de personas se les denomina políticos y son elegidos por los ciudadanos de forma libre, utilizando como mecanismo el voto popular.⁷⁶

Este poder político, es entregado por parte de pueblo cada vez que se realizan elecciones, para que obren principalmente por la consecución del bien común, respetando las funciones que les fueron encomendadas; teniendo como principal finalidad abogar por el respecto de los derechos y libertades de los ciudadanos; garantizando el cumplimiento de las obligaciones adquiridas.

De esta manera se establece que estamos ante un sistema político, cuando se tiene una estructura; compuesta por una sociedad que periódicamente elige a un grupo de personas para que ejerzan el poder del Estado; es decir, para acceder a los principales puestos de gobierno y utilizar los recursos del Estado⁷⁷, para alcanzar un adecuado desarrollo de la sociedad; adoptando las decisiones que consideren que

⁷⁵ Sala de lo Constitucional, *resolución con Ref. 229-98*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2000), p. 9. En esta resolución, el Tribunal Constitucional hablando de funcionarios que están vinculados con el ejercicio del poder político, advierte que cualquier funcionario de gobierno que de conformidad al artículo 86 inciso 3° de la Constitución están regidos por el principio de legalidad, en el ejercicio de sus funciones y poseen un amplio margen de discrecionalidad-no arbitrariedad-necesario para que cada fuerza política imponga su propio matiz al manejo del Estado, de conformidad a la ideología política a que se responda.

⁷⁶ El voto popular, es un mecanismo de participación ciudadana que sirve para ejercer el derecho constitucional para votar, (votar significa elegir, se concibe como manifestación que realiza un individuo sobre su predilección ante una determinada alternativa), referente a temas de trascendencia nacional.

⁷⁷ Los recursos del Estado, se contemplan en el presupuesto general de la nación, y son administrados por el gobierno, personas electas por medio de elecciones populares; estos provienen de dos fuentes: a) los ingresos entre los cuales figuran los impuestos que paga la población, y b) las fuentes financieras, que son los préstamos que se obtiene por medio de préstamos, colocación de bonos, títulos y valores financieros.

beneficiaran a la colectividad y no a cierto grupo de personas, como ha sucedido en algunos casos, circunstancias que se abordaran en el desarrollo de otros capítulos.

8.2 Acceso al poder político.

Una pregunta trascendental en el tema en desarrollo, es determinar cómo se accede al poder político; Artiga González, propone un sistema de “insumos-sistema político-productos”⁷⁸, cuestiona cómo es que los insumos penetran al sistema político, ya que no todos lo hacen; para ello, es necesario que se crucen ciertas ventanillas y es donde según el autor, juegan un papel determinante los *agentes reguladores*; los cuales se conocen como cabildeo o lobby.⁷⁹

Es importante destacar que, entre los agentes reguladores, se ubican los partidos políticos, los cuales tienen una posición de privilegio en la conexión del ambiente con el sistema político; ya que tienen la cualidad de moverse en ambos lados del esquema propuesto por Álvaro Artiga; es decir, en el lado del ambiente y en el lado del sistema político, para producir productos.

Asimismo, se tiene la mediación de una serie de actores, como grupos de presión, medios de comunicación, organizaciones gubernamentales, líderes de opinión pública, movimientos sociales, que tienen influencia en el desarrollo de la política; específicamente en los aspectos de gobernabilidad y ejercicio del poder estatal, por

⁷⁸ Los insumos son aportados por los otros subsistemas: familiar, deportivo, laboral, religioso, educativo, sanitario y otros, es decir de su ambiente, y el ambiente recibe productos del sistema político. Son todas aquellas situaciones que tienen que ver con demandas de la población en general que necesitan ser resueltas; algunas de ellas, generan la suficiente atención de las personas que gobiernan, por lo que son solventadas; otras, simplemente, no son atendidas debido a que no reviste un sentido de urgencia para los gobernantes.

⁷⁹ Álvaro Artiga, expresa que se llaman agentes reguladores, porque regulan el flujo de los insumos, en algunos casos son portadores de ellos; en algunas ocasiones articulan unos insumos con otros, formando paquetes; de estas afirmaciones se infiere que los agentes reguladores tienen un papel crucial en el uso, propuesta y canalización de los insumos; que tiene que ver con la propuesta de implementación de políticas públicas, para el desarrollo social. Entre estos canalizadores o reguladores de los insumos, están los grupos de presión, que juegan una función determinante dentro del que hacer de la política; son grupos de personas que su objetivo principal es influir dentro de las diferentes esferas del aparato estatal o en las organizaciones políticas, para la obtención de beneficios concretos, a través del empleo de recursos económicos u otro tipo de mecanismo. Una característica de algunos grupos de presión, es que son grupos de intereses organizados que no desean de forma directa acceder al control político, sino únicamente influir en los centros donde se toman las decisiones, ya sea en el ámbito legislativo o ejecutivo; a diferencia de los partidos políticos, ya que éstos buscan directamente obtener el poder político. En algunos casos, hay grupos de presión conformados por obreros, empresarios, comerciantes, banqueros, profesionistas, académicos, economistas, intelectuales, entre otros; su influencia se enfoca en los ámbitos económicos, políticos y sociales; actuando ante afectación de intereses concretos.

las decisiones de autoridad que ahí emanan; razón por las que son considerados como agentes reguladores.

Bajo esa sincronía, en todo orden social es importante la regulación de los insumos⁸⁰ que ingresan al sistema político; por los niveles de afectación y consecuencias a la sociedad o parte de esta; además es importante que los agentes reguladores o personas que se interesan en los asuntos de la política, tengan intenciones objetivas para el mejoramiento de la sociedad; y no intereses espurios o maliciosos que únicamente buscan su bienestar, sin importarles en absoluto el desarrollo social.

Los agentes reguladores, dentro del sistema político, se ubican como intermediarios de necesidades o intereses; por ello, se dice que representan, articulan y regularizan las mociones hacia los agentes que controlan el sistema político, en este caso, las personas que tienen a su cargo el desempeño del poder político; prácticamente, es una intermediación entre el Estado y la sociedad.

Una situación determinante de los grupos de presión⁸¹ entre los que se encuentran los partidos políticos, es que ejercen presión ante las autoridades estatales, por medio de la realización de diversas acciones o comportamientos, como pueden ser: *persuasión, amenazas o intimidación, dinero* (utilizado lícita o ilícitamente), *sabotaje* hacia las acciones del gobierno, otras acciones como huelgas y movilizaciones de personas para hacer protestas contra acciones implementadas por el ente estatal.

No obstante, en algunos casos los objetivos trazados por los grupos de presión, resultan de suma importancia por los que encuentran una serie de obstáculos para ser aprobados e implementados.

Por eso para alcanzar sus propósitos recurren a otros mecanismos de promoción y defensa de intereses; al punto que buscan colocar personas que los representen directamente dentro de los grupos de autoridad, por medio de la participación

⁸⁰ Los insumos, se traducen en intereses, formados por expresiones de necesidad, aspiraciones, expectativas, reclamos, proyectos de vida, entre otras situaciones que devienen en la mejora de la calidad de vida de las personas.

⁸¹ Presión política, entendida como la posibilidad de influir en la adecuación de las políticas en función de los intereses de un grupo determinado de personas, que se interesan en el desarrollo de determinado tema de desarrollo social.

política; participando en eventos de elección popular para acceder al poder político e implementar una agenda de trabajo o ideología política que les permitirá obtener los resultados deseados y acordes a sus intereses.

También se recurre a la representación indirecta, la cual consiste en encargar el desarrollo de sus ideales a determinados funcionarios; asimismo, se hace por medio de la gestión directa con funcionarios que tienen capacidad de decisión dentro de la esfera estatal, situación que se conoce como *cabildeo o lobbying*.⁸²

8.3 Trascendencia Lobby o cabildeo en la política.

Esta actividad de lobby o cabildeo, tiene una conexión importante con el sistema político, por ende, también con el Estado; al punto que algunos países como México han considerado la necesidad de regulación jurídica; en el Reglamento del Senado, art. 298, establece que es “la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado, o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades”.⁸³

Esto deviene del hecho que el cabildeo es considerado como derecho democrático, que permite a la ciudadanía y grupos de interés presentar sus posiciones sobre las decisiones públicas que se están adoptando desde el Estado; algunos países consideran la necesidad de regulación, porque consideran que el cabildeo puede causar que existan ventajas indebidas para intereses particulares.

Otro motivo es porque la actividad de cabildeo se encuentra asociada con prácticas poco transparentes e injustas, situaciones que ponen en riesgo el interés público.⁸⁴

⁸² En termino Lobby, es una traducción del idioma inglés; y en cuanto a política se refiere se conoce como cabildeo, referida a la persuasión o la representación de intereses, que es el acto de intentar influenciar legalmente las acciones, políticas o decisiones de los funcionarios gubernamentales, con mayor frecuencia legisladores o miembros de agencias reguladoras de las decisiones del Estado.

⁸³ Senado de la República, *Reglamento del Senado de la República de México*, consultado el 21 de agosto de 2022, en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>).

⁸⁴ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *Análisis Internacional, El Cabildeo y su Regulación: una meta de transparencia*, (México: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2018), p.2. Muchas veces el cabildeo se utiliza para la búsqueda de la promoción de intereses particulares, en ocasiones estas situaciones se tornan hostiles porque

Es a raíz de esta situación, que el cabildeo debe manejarse con transparencia y apego a la normativa legal, para garantizar que la toma de decisiones se desarrolle en beneficio de la sociedad y no de circunstancias particulares.⁸⁵ Pues el cabildeo es una actividad política y parte importante dentro del desarrollo democrático.⁸⁶

Grupos u organizaciones civiles como Acción Ciudadana han señalado que algunos de los beneficios de regular estas actividades de cabildeo son: establecer relaciones entre grupos de interés y tomadores de decisión; establecer vinculaciones entre dinero y política; y evitar que intereses ilegítimos se antepongan al bien común.

Con lo anterior se establece la existencia de grupos de presión que, realizan actividades de cabildeo para la obtención de decisiones que les favorezcan; situaciones que se generan en el campo de lo que Álvaro Artiga denomina ambiente y es donde se producen los insumos que ingresaran al sistema político para ser considerados y posteriormente traducidos en mecanismo de ley para su ejecución.

8.4 Los Partidos políticos como intermediación de intereses colectivos.

Otra forma de intermediación o canalización de intereses, se encuentra constituida por los partidos políticos; pero no es cualquier forma de cabildeo o lobby, sino que

no siempre son pacíficas; esto genera que la actividad de cabildeo rebase la esfera de la legalidad y se adopten métodos sutiles o ilegales como sobornos o compra de voluntades, provocando que del cabildeo se pase a prácticas corruptas; generando en este caso una relación entre la política y el dinero.

⁸⁵ La actividad de cabildeo, data de 1940 en los Estados Unidos de América, comenzó a tener incidencia en el siglo XXI, en países alrededor del mundo, en la búsqueda de la rendición de cuentas y claridad sobre cómo están siendo influenciadas las personas a cargo de la toma de las decisiones políticas.

⁸⁶ En El Salvador, la actividad de cabildeo, no se encuentra reglamentada en ningún instrumento legal; grupos como Acción Ciudadana, consideran que las actividades de lobby que realicen todos los funcionarios en todas las carteras de Estado, deben regularse; la propuesta de esta entidad consiste en la modificación de la Ley de Acceso a la Información Pública, para que se catalogue como oficiosa la información sobre reuniones que sostengan funcionarios con representantes de todos los sectores. La segunda propuesta, es que la Asamblea Legislativa apruebe una ley para regular las actividades de lobby, al respecto comentan: "Nuestro objetivo es que se regule y se transparente una actividad que consideramos legítima y es la exposición de intereses en juego frente a tomadores de decisión. Estamos en nuestro país frente a la posibilidad de que se adopten medidas importantes, por ejemplo, en materia tributaria, en materia de pensiones; y en todo eso hay intereses, y son intereses legítimos", declaró el presidente de Acción Ciudadana, Humberto Sáenz. Según la organización, es importante que la población conozca de los encuentros que llevan a cabo sus funcionarios, para que al momento de la toma de decisiones sepa qué tanta influencia tuvieron los que hicieron el cabildeo. Melissa Pacheco, *Buscan transparentar las actividades de cabildeo con funcionarios, Acción Ciudadana propondrá una reforma a la LAIP y la aprobación de una ley de lobby*, (El Salvador: Acción Ciudadana, 2019), visto en <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Buscan--transparentar-las-actividades-de-cabildeo-con-funcionarios-20190404-0572.html>.

adquiere una relevancia político-social más directa y representativa, pues se trata de una forma colectiva de intermediación de intereses de las masas.

Uno de los factores inherentes a los partidos políticos, es la actividad de asociación o unión de personas que representa, aquí ya no se trata de cabildeo de acciones, sino de representación de colectivos de personas que buscan incidir en la política; y esto tiene que ver específicamente con el hecho que no todos pueden gobernar, dirigir o mandar dentro de un mismo conglomerado de personas; sino que debe existir un grupo encargado de tomar decisiones, que son el punto central de interés del que nace una asociación de individuos.

Joan Antón, sostiene que a medida transcurre el tiempo, las organizaciones van adquiriendo forma y tamaño; siendo preciso delegar algunas funciones o áreas, como el poder y la toma de decisiones, que siempre van de la mano y recaen en las mismas personas; es así que de inmediato surgen problemas de coordinación, pues todos las personas que integran la sociedad, desean implantar sus propios ideales, surge una inminente lucha de poderes.⁸⁷

A partir de ahí, dimanó una lucha de poderes en los diferentes asentamientos de personas, buscando adjudicarse el poder; surgiendo así los partidos políticos, como resultado de la quiebra de la sociedad tradicional o feudal y su paso a la sociedad industrial, luego de las revoluciones de Francia e Inglaterra; requiriendo una forma de organización representativa, para establecer reglas claras de carácter electoral, es decir para elegir a las personas que ostentarían el poder.⁸⁸

Otros pensadores como Paoli Bolio, considera que hay personas que opinan que los partidos políticos siempre han existido, desde que los seres humanos viven en sociedad, pues desde ahí, comenzó la disputa por el poder; existiendo grupos que

⁸⁷ Joan Antón Ros Guasch, *Análisis de roles de trabajo en equipo: un enfoque centrado en comportamientos*, (Universidad Autónoma de Barcelona: Departamento de Psicología Social, Tesis Doctoral, julio 2006), p.43.

⁸⁸ Francisco José Paoli Bolio, *Partidos y Sistemas de Partidos: experiencias comparadas*, primera Ed., (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2016).

sostenían ideologías en las que se amparaban, en la búsqueda del poder; esto se formalizó con el tiempo, al punto como se conocen hoy los PP.

Una concepción más comprensible de qué es un partido político, es la idea que se trata de organizaciones de personas y grupos, permanentes y estructuradas que quieren conquistar y mantener el poder para conducir a que la sociedad logre ciertas metas de bienestar.⁸⁹

Son personas que deben anteponer sus intereses personales, particulares, o de grupos específicos por los de una colectividad, en este caso la Nación, siendo un interés general por el que deben velar; muchas veces se considera la conformación de partidos para la búsqueda de intereses propios.

Bajo estas ideas, se tiene que los partidos políticos, son agentes que canalizan intereses colectivos; pasando a la representación de multitudes de personas que depositan su confianza en ellos, para que accedan al poder político; por esta razón los partidos, son el medio para alcanzar los principales puestos dentro del Estado, para la implementación de programas de desarrollo económico y social.

De ahí es que los partidos forman parte del sistema político, generándose una relación gobernante-gobernado, la cual equivale a elegido-elector; ósea que los partidos políticos son los que proponen a los candidatos a gobernar al Estado en sus diferentes facetas y la población elige al partido de su preferencia o al que representa sus intereses.

En consecuencia, los partidos políticos son estructuras intermediarias de intereses de las masas, que inciden directamente en la toma de decisiones dentro del Estado, las cuales afectan a la población en general; de ahí que los partidos, son el medio por el cual, grupos de personas interesadas en asuntos políticos, acceden al poder estatal, bajo el principio de representación democrática.⁹⁰

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ En la democracia representativa el poder político procede del pueblo, pero no es ejercido por él, sino por sus representantes, que son elegidos por medio del voto, a través de elecciones periódicas. El académico italiano Norberto Bobbio señala que históricamente se fue consolidando el modelo a partir de los movimientos constitucionalistas de las

A partir del siglo XIX, los partidos se han convertido en una constante dentro de los Estados modernos; participando en los procesos que conducen a la adopción y ejecución de las decisiones del gobierno; por esa razón se puede afirmar que no se concibe un Estado democrático, sin la existencia de partidos políticos.

En la conformación de un sistema político, los partidos son parte importante en la ecuación; porque son los grupos de personas que compiten por adjudicarse el poder estatal, participando en elecciones periódicas para presidencia de la república y su gabinete de gobierno, como para la conformación del órgano Legislativo y otros.

No obstante, las elecciones o contiendas electorales, se genera un ámbito de competencia donde cada partido político promueve sus formas de pensamiento o ideologías, proponiendo plataformas de gobierno a la ciudadanía para que voten a su favor; y así obtener el poder político.

La actividad electoral⁹¹, es parte del sistema político; entendiendo que las elecciones son un proceso institucional en el que los electores eligen con su voto, entre una pluralidad de candidatos a quienes ocuparán los cargos políticos en una democracia representativa.

Estas elecciones tienen como propósito principal que los electores elijan a sus representantes; este es un mecanismo por el cual se considera que todo ciudadano participa delegando el poder para que sus representantes adopten decisiones sobre asuntos públicos.

primeras décadas del siglo XIX a través de dos vertientes: 1) la ampliación del derecho al voto hasta llegar al sufragio universal y, 2) el avance del asociacionismo político que formó a los partidos políticos modernos. El paso de los regímenes monárquicos a los republicanos representó el arribo de la Democracia Representativa a través del mayor cargo del Estado bajo la figura de la Presidencia. De esta forma, es común que en los regímenes democráticos actuales se consideren una forma para ejercer el poder político democrático en sociedades de masas, argumentando que permite una decisión eficaz por un número suficientemente pequeño de personas en nombre del mayor número.

⁹¹ Las elecciones son un proceso electoral; y este es el conjunto de actos realizados en fases y que la Constitución, el Código Electoral y la Ley de Partidos Políticos, mandatan a las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos para renovar periódicamente a los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de los gobiernos municipales, es decir de las alcaldías de la república de El Salvador.

Para ello, los candidatos o partidos políticos buscan obtener apoyo y el voto de los electores; ya que es el voto consolidado es el que decide quién gana y quién pierde las elecciones; siendo crucial que la competencia electoral, se realice de forma ecuatorial, bajo principios de legalidad, transparencia, e integridad.

Como se ha establecido, es una competencia entre partidos políticos, que están formados por personas que tienen ideales comunes; los cuales luchan por la obtención de votos para ocupar los diferentes puestos de gobierno; que permitirán desarrollar su agenda de trabajo.

Se trata de una actividad que demanda el empleo recursos económicos para su desarrollo, ya que cada partido, evidentemente tratara de ganar las elecciones, para ello, lógicamente utilizará los recursos que estén a su disposición; siendo necesario establecer de dónde es que los partidos políticos obtienen este tipo de recursos para el despliegue de sus actividades electorales.

9. Aspectos económicos de los partidos políticos.

La actividad electoral de los partidos se enfoca en dos sentidos; por un lado, necesitan recursos económicos para financiar o costear los gastos que representa la existencia propia de partido; ya que estos no nacen a la vida jurídica-electoral únicamente cuando hay elecciones.

En algunos casos, hablando de El Salvador como Estado, se mantienen ejerciendo una actividad constante; por dicha razón, son considerados como empresas, que tienen personalidad jurídica; generando diversos gastos como el pago de servicios básicos, como renta de locales, recibos de agua, luz eléctrica, telefonía móvil o fija, internet, para su funcionamiento; además el pago de planillas para los empleados que tiene a su disposición.

Asimismo, genera costo las actividades ejecutadas por sus representantes legales o sus integrantes; como las obligaciones contraídas por ellos; también, los pagos de impuestos, pues funcionan como entidades que son capaces de ejercer derechos

y contraer obligaciones; por eso los partidos necesitan recursos económicos para su subsistencia.

Un segundo rubro de gastos económicos de los partidos políticos, lo representan las campañas electorales; las cuales siempre han costado dinero, porque cada día son más caras; así los partidos, deben contar con fondos para establecer una oficina de campaña, contratar personal, hacer la votación, transmitir el mensaje de campaña, y el candidato debe viajar y conocer a los electores.

Un factor que ha venido a incrementar el costo de las campañas electorales o políticas⁹², es el creciente uso de publicidad en los medios masivos de comunicación y la implementación de plataformas digitales, para la realización de anuncios publicitarios en televisión, radio, periódicos y medios digitales, e incluso en la vía pública por medio de cartelera, que los partidos políticos utilizan para llegar al electorado y poder emitir sus mensajes, con el propósito persuadir a la población, para que voten por ellos.

Para la implementación de campañas⁹³, se necesita de un activismo fuertes de los militantes del partido político; porque los candidatos necesitan el apoyo y el sostén de muchas personas para cubrir todo el territorio y difundir el mensaje entre más votantes; lo que les permitirá tener mejores posibilidades a la hora que se definan las elecciones.

Para estas actividades es necesario la inversión de recursos económicos; ya que se precisa de mucho dinero para solventar problemas de logística, como son viajes,

⁹² Se nombra como campaña electoral al proceso en el cual quienes se postulan como candidatos para acceder a un cargo político, difunden sus propuestas con el objetivo de convencer a los votantes; el propósito es convencer a las personas que forman el padrón electoral que la mejor propuesta de gobierno es la que ellos presentan. Usualmente es en las campañas donde los candidatos dan a conocer sus proyectos políticos, por eso buscan darlo a conocer a la mayor cantidad de votantes, para informarles que es lo que piensan realizar de resultar elegidos; su trabajo es convencer a cada individuo para que vote a su favor; por esta razón, las campañas generan fuertes erogaciones de dinero; de lo contrario por muy buena que sea la propuesta, no tendrá el resultado esperado, porque no llegó al conocimiento de quienes se esperaba.

⁹³ Diccionario Prehispánico del español jurídico, *campaña electoral*, (España: Real Academia Española, 2022). Se refiere al conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones o coaliciones en orden a la captación de sufragios.

alojamiento, alimentación para las personas que están apoyando los comicios electorales; así como publicitar a los candidatos del partido político.

Estas circunstancias, en definitiva, obligan a los partidos políticos a la utilización de fuertes cantidades de dinero; para poder ejecutar la estrategia a implementar en el desarrollo de la campaña electoral; por esta razón, es esencial que los partidos realicen un presupuesto que les permita llegar hasta el final de la campaña, para estar a la altura de la competencia, más cuando se trata de un sistema político multipartidista, donde existen varios partidos, que se están disputando llegar al poder estatal.

Una situación real y determinante es que todos estos recursos son utilizados para obtener votos para el partido; por eso se dice que el dinero marca la diferencia entre el éxito y el fracaso de un partido político; por ello, buscan la captación de fondos para poder desarrollar sus actividades electorales; asimismo, para la subsistencia y el pago de sus obligaciones.

En esa secuela los partidos políticos tienen dos formas de obtener dinero para la ejecución de los eventos electorales; una denominada financiamiento privado y otra, financiamiento público; que son las fuentes de ingresos de dinero que les permite el logro de sus objetivos político-electorales.

En los siguientes apartados se realizarán acotaciones genéricas sobre estas dos fuentes de financiamiento; las cuales será retomadas posteriormente, cuando se aborde el tema de forma específica relacionado con el caso del Estado salvadoreño.

10 Financiamiento público y privado de los partidos políticos.

Inicialmente financiamiento⁹⁴, se define como el proceso por el que se proporciona capital a una empresa o persona para utilizarlos en el desarrollo de un proyecto o

⁹⁴ Guillermo Westreicher, *Financiación o financiamiento*, (Revista digital: economipedia, publicado el 25 de abril de 2020). <https://economipedia.com/definiciones/financiacion-o-financiamiento.html>.

negocio, específicamente recursos como dinero o crédito para que pueda ejecutar sus planes.

En una acepción más completa, el financiamiento es el mecanismo, por medio del cual se aporta dinero o se concede un crédito a una persona, empresa u organización para que lleve a cabo un proyecto, adquiera bienes o servicios, cubra los gastos de una actividad u obra, o cumpla sus compromisos con sus proveedores.

A través del financiamiento se logra el desarrollo económico de las personas naturales o jurídicas; accediendo a recursos para realizar actividades, expandirse o planificar sucesos futuros que son de interés para su institución.

En referencia a los partidos políticos, por la naturaleza de las actividades a las que dedican y la existencia propia del partido, se ha determinado que necesariamente necesitan dinero; existiendo una relación entre el dinero y la política.⁹⁵

⁹⁵ Giorgio Martelli, *Dinero y Política, una tensa relación*, (Santiago de Chile: Editorial EMT, 2008). El autor califica que existe una relación tensa entre dinero y política; afirma que la única receta para acercar y hacer más positiva la política para los ciudadanos es la transparencia, principio rector de una nueva relación del dinero con la política, en las campañas, en los partidos y los centros de pensamiento; así como aconteció con el caso Watergate, que exigió al sistema norteamericano, ya hace 30 años, transparentar el financiamiento de la política, a raíz de los hallazgos suscitados en la investigación. El escándalo Watergate fue un gran escándalo político que tuvo lugar en Estados Unidos a principios de la década de 1970 a raíz del robo de documentos en el complejo de oficinas Watergate de Washington D. C., sede del Comité Nacional del Partido Demócrata de Estados Unidos, y el posterior intento de la administración Nixon de encubrir a los responsables. El escándalo destapó múltiples abusos de poder por parte del gobierno de Nixon, que se saldó con la dimisión de este como presidente de los Estados Unidos en agosto de 1974. El escándalo afectó a un total de 69 personas, de las cuales 48 fueron declaradas culpables y encarceladas y muchas de ellas habían sido altos cargos del gobierno de Nixon. El FBI encontró una conexión entre los ladrones y el dinero negro utilizado por el Comité para la reelección del presidente (CRP), la organización oficial de la campaña electoral de Nixon y el Partido Republicano. El 19 de junio de 1972, la prensa informó que uno de los ladrones de Watergate era asistente de seguridad del Partido Republicano. El ex fiscal general John Mitchell, quien en ese momento era el presidente del CRP, negó cualquier participación en el allanamiento del Watergate o el conocimiento de los cinco implicados. El 1 de agosto, un cheque de USD 25 000 destinado a la campaña de reelección de Nixon fue encontrado en la cuenta bancaria de uno de los allanadores de Watergate. Una investigación más profunda por el FBI revelaría que el equipo tenía miles de dólares más para apoyar sus viajes y gastos en los meses previos a su detención. El examen de sus fondos mostró un vínculo con el comité de finanzas del Comité de reelección del presidente. Varias donaciones (por un total de USD 86 000) fueron hechas por personas de las que se creía que estaban haciendo donaciones privadas para la reelección de Nixon. El examen de los registros bancarios de una compañía de Miami dirigida por Bernard Barker, reveló que una cuenta controlada por él personalmente había depositado un cheque y luego lo había transferido (a través del Sistema de Compensación de Cheques de la Reserva Federal). Los bancos que habían originado los cheques estaban interesados en asegurar que la institución depositaria utilizada por Barker hubiera actuado correctamente al asegurar que los cheques habían sido recibidos y aprobados por el beneficiario del cheque antes de su aceptación para depósito en la cuenta de Barker. Sólo de esta manera los bancos emisores no serían responsables por la liberación no autorizada e indebida de fondos de las cuentas de sus clientes. Una investigación por parte del FBI, que liberó al banco del cargo de falsificación fiduciaria de Barker, implicó a los miembros del Comité de reelección del presidente, a quienes los cheques habían sido entregados. Esas personas eran el contador del Comité y su tesorero, Hugh Sloan. Publicado por German Aranda Millán, *Caso Watergate: la investigación que acabó con Nixon*,

Esta situación que se genera porque los comicios electorales son competitivos, pues a través de ellos se selecciona, controla y sustituye a un gobernante; por lo tanto, la contienda por el poder, se vuelve competitiva y atractiva para muchas personas y sectores empresariales, sindicales y otros que buscan tener presencia dentro de las decisiones políticas del Estado.

Además, es una realidad que permite concluir que el dinero es indispensable para organizar la competencia política, como hemos expuesto para que pueda cubrir todas las obligaciones monetarias que se le presentan; así como para que los partidos políticos puedan desarrollar sus agendas de trabajo dentro de los diferentes comicios electorales; no obstante, es necesario regularlo y controlarlo de manera que contribuya a consolidar la democracia.

La contribución dineraria hacia los partidos resulta trascendental, por eso se habla de un sistema de financiamiento de la política; que se define como “el conjunto de normas y prácticas que regulan el flujo de recursos económicos hacia los partidos y organizaciones políticas”; este sistema contempla como principios la transparencia y equidad en la competencia electoral, para garantizar las condiciones para el ejercicio de los derechos de elegir y ser electo mediante la regulación de los recursos de las campañas.⁹⁶

De esta forma se habla de una clasificación del financiamiento político; el primer criterio es por su fuente, relacionada con la procedencia de los recursos, derivando la existencia de tres sistemas: a) privado, b) público y c) mixto.

En el sistema privado la fuente de financiamiento es privada, porque proviene exclusivamente de personas particulares que aportan dinero en diferentes formas como la membresía de sus afiliados; donaciones individuales; donaciones de

(Barcelona: Periódico digital La Vanguardia, publicado el 17/06/2022), visto en <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20220617/8344699/caso-watergate-investigacion-acabo-nixon.html>. En este escándalo entre muchas de las irregularidades suscitadas en la administración presidencial del gobierno de Richard Nixon, salió a relucir problemas relacionados con el financiamiento ilegal de la campaña de reelección presidencial; esta situación generó la obligación de los partidos políticos de transparentar sus finanzas para evitar la ocurrencia de este tipo de acontecimientos.

⁹⁶ Acción Ciudadana, *sistema de financiamiento de la política, definición y tipología*, (El Salvador: Acción Ciudadana, 2021).

grupos de interés o instituciones económicas como empresas, corporaciones, asociaciones, unión de comerciantes.

Otra forma de financiamiento privado, es otorgamiento de créditos para la ejecución de sus proyectos; también el desarrollo de actividades que generan algún tipo de utilidad; básicamente son bienes o recursos propios que forman parte del patrimonio privado de personas particulares; provienen de los negocios, empresas, salarios, entre otras situaciones que les permiten obtener ganancias y utilidades.

Al financiamiento privado también se le denomina contribución de particulares; en algunos países no se dispone de regulación para controlar las contribuciones que los sujetos privados hacen a los partidos políticos en concepto de financiamiento político; a diferencia de otros países, donde los gobiernos han detectado problemas del dinero con la política, estableciendo una regulación sobre el financiamiento privado de los partidos, para evitar que el dinero tenga influencia en la toma de decisiones políticas.⁹⁷

Los partidos políticos también son financiados con fondos públicos⁹⁸, los cuales se pueden otorgar de forma directa entregando recursos al propio partido o indirecta, a través de prerrogativas, como acceso a los medios de comunicación; hay países donde los partidos políticos mantiene un sistema de financiamiento mixto, captando fondos tanto del Estado como de fuentes privadas.

El financiamiento de los partidos, también se clasifican según su temporalidad; así tenemos sistemas de financiamiento electorales que son destinados solo para las campañas electorales; y sistemas de financiamiento permanentes que proveen recursos a los partidos las épocas que no son periodos de elecciones.

⁹⁷ Enrique Quintana, *Economía política de la transparencia*, (México: Cuadernos de transparencia, 2006), p. 33. La importancia que tiene hoy el dinero para mantener en acción a los partidos en especial durante los periodos de campaña electoral, ha generado una preocupación mundial por encontrar mecanismos capaces de controlar las influencias nocivas que grandes sumas de dinero pueden tener en la política.

⁹⁸ Los fondos públicos son los ingresos que tiene el Estado, los cuales surgen del cobro de impuestos o pago de tributos por parte de la ciudadanía; estos fondos públicos son el capital del que dispone el Estado para su funcionamiento; son los ingresos que percibe un gobierno para hacer frente a los gastos que genera la manutención del Estado.

Como se reitera los partidos políticos necesitan de recursos económicos para el desarrollo de sus actividades políticas; asimismo, los partidos son indispensable en el desarrollo democrático de un Estado; porque son los medios por los cuales se llega al poder estatal para la toma de decisiones que tendrán implicaciones para la población; por estas razones es necesario que se tenga un uso adecuado y racional sobre el financiamiento de la política.

Esa secuela es necesario hacer una revisión histórica de la organización política del Estado salvadoreño desde su aparición en 1821; asimismo, verificar las formas de financiamiento de los partidos desde esa época hasta la fecha actual; además, examinar la normativa que regula la financiación de los partidos, a fin de determinar si el Estado de El Salvador cuenta con mecanismo de control sobre la actividad económica de estos institutos, lo cual se abordará en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO II.

ANTECEDENTES DEL SISTEMA POLÍTICO EN EL ESTADO DE EL SALVADOR Y SU FINANCIAMIENTO ECONÓMICO.

11. Antecedentes históricos y evolución del Sistema Político en El Salvador.

Para poder hablar del sistema político del Estado salvadoreño, es necesario hacer un recuento histórico acerca de su origen; el cual como veremos tiene su aparición a partir de la independencia de las provincias de Centro América del Reino de España el 15 de septiembre de 1821; la intención no es profundizar acerca del sistema político de la época, pero si realizar un esbozo histórico desde su aparición; para conocer la evolución que ha tenido el sistema político, asimismo, la forma de financiamiento económicamente que tenían para participar en comicios electorales y para su subsistencia.

También se desarrollará la relación que tienen los partidos en el ámbito político y económico; analizando la importancia que tiene el dinero con la política y su relación con el sistema económico del país.

11.1 Aparición del Estado de El Salvador con la Constitución Federal de Centro América de 1824 y su Sistema Político.

Con el descubrimiento del continente americano en 1492; varios países europeos, entre ellos el Reino de España, conquistaron diversos territorios; entre los que se encontraban la región de lo que hoy se conoce como Centro América.

Desde esa época las cosas obviamente cambiaron, entre ellas la forma de subsistir; así los conquistadores colonizaron el sector, enseñando nuevas maneras de vivir; quedándose para gobernar e implantar sus costumbres; esta situación tuvo una duración hasta 1821, periodo en el que Centroamérica políticamente se encontraba bajo el dominio español.

No obstante, en el área centroamericana, surgió un derecho común para todos los ciudadanos; teniendo como base el pensamiento de la *Ilustración*, que consideraba a la ley como expresión de la voluntad general; las revoluciones, francesa y americana, fueron hechos que estaban relacionados con el apareamiento del Estado e impulsaron la actitud política frente al absolutismo de los Monarcas.⁹⁹

De esta manera se fueron gestando como opciones progresistas, el sometimiento de todos a la ley, a la división de poderes como la garantía de ciertas libertades; se estableció la representatividad de los parlamentos; constituyendo los primeros fundamentos de un Estado de Derecho y establecimiento de un sistema político, conformado por partidos de esta naturaleza.

11.2 Primeras apariciones políticas en Centro América, luego del proceso de independencia en 1821.

Según Barraza Ibarra, a lo largo del siglo XIX se desarrollaron ideologías políticas en Centroamérica entre *liberales* y *conservadores*, que eran los grupos sociales que se disputaban el poder; marcando una lucha política, antes, durante y después de la independencia; por lo que se generaban conflictos partidarios e ideológicos.

Los *liberales* eran defensores de un sistema formal basado en los valores ilustrados, progresistas y democráticos que habían surgido en la revolución francesa de 1789, visualizando la posibilidad de desligarse de corona española; los *conservadores*, mantenían la ideología de seguir dependiendo de España.

En la historia de independencia de las provincias de Centro América, hasta 1880, ya se tenían algunas composiciones de personas que se consideraban como partidos políticos.¹⁰⁰

⁹⁹ Jorge Barraza Ibarra, *Historia del pensamiento Político en El Salvador desde 1800 a la fecha, vol. I. 1800-1840*, (El Salvador: Editorial Universidad Francisco Gavidia, 2011).

¹⁰⁰ Se dice que, desde el fracaso de la Federación hasta la llegada de Rafael Zaldívar al poder, en 1873, la vida socio-política de El Salvador estuvo marcada por fuertes conflictos, que generalmente desembocaban en enfrentamientos armados entre conservadores y liberales. Uno de los ejes de la confrontación era la posición que asumían unos y otros ante la Iglesia y sus privilegios: mientras que los conservadores proclamaban la unidad indisoluble de los intereses de la

Así estaba el partido liberal y el partido conservador, pero es de aclarar que no eran instituciones establecidas como los partidos políticos contemporáneos, sino facciones de personas que compartían ideas acerca del modo de gobernar.

Los liberales como se les ha denominado estaban formados por las clases altas¹⁰¹, entre ellos los criollos, mientras que las clases bajas apoyaban a los conservadores; los liberales apoyaban la liberalización del comercio, la separación entre Iglesia y Estado, la abolición de privilegios y el régimen federal.

Los conservadores se identificaban con mayores restricciones al comercio, el mantenimiento de estrechos vínculos entre Estado y las autoridades; las diferencias entre liberales y conservadores cambiaron a través del tiempo; por lo que continuaron existiendo luego de la disolución de Centro América como federación.

11.3 Dominio político de las clases económicas.

11.3.1 La República Liberal (1871-1931).

Luego de la disolución de la Federación Centroamericana en 1840, pasaron tres décadas de dominio del grupo de los denominados *conservadores*; produciéndose

nación con los intereses clericales, los liberales clamaban por la separación de ambos órdenes e, incluso, por la subordinación del orden religioso al orden civil. Detrás de esa pugna se encontraba una visión distinta de lo que debía ser la organización política de la sociedad y su gestión. Los conservadores apostaban por un ejercicio político fundado en el abolenjo y la tradición; la política era patrimonio de aquellos que hereditariamente podían ejercerla. Los liberales anunciaban una nueva forma de hacer política: la gestión política no era asunto de herencia o tradición, sino cuestión de elección por votación popular. Es decir, el pueblo irrumpía con un derecho que le era inalienable: el derecho de elegir a sus gobernantes, los cuales legitimaban su ejercicio en el poder en virtud de este mandato popular, y no en virtud de un designio divino o por derecho sanguíneo.

¹⁰¹ Un dato importante es que la independencia de las provincias de Centroamérica como se les conocía en esa época, fue impulsada por una corriente de pensamiento liberal, quienes buscaban la independencia de la corona española, por eso se les denominó como los liberales; quienes tenían como principal objetivo la búsqueda del conocimiento para el progreso, dejando el absolutismo o poder de la corona española que impedía todo desarrollo en pro de la población local; teniendo como ideario político para convertir las colonias, totalmente dependientes del poder español, en nuevos Estados, libres e independientes; lo cual no fue una simple tarea, pues las autoridades coloniales persistieron tenazmente en preservar el mundo de trescientos años de colonización o época colonial, luego de la conquista Americana en 1492; estos grupos eran conocidos como los conservadores, quienes mantenían la ideología de seguir dependiendo de la Corona Española.

un cambio en la élite dominante; 1871, es la época donde fungió el último presidente conservador *Francisco Dueñas Díaz* y promulgación de una Constitución liberal.

El protagonismo político recae en los *liberales*, quienes fueron ascendidos al poder; sucesos que tendrán un profundo impacto en la economía, la sociedad y la política salvadoreña; dicho periodo se caracteriza por la instauración de un *régimen oligárquico*, basado en una economía de *agro-exportación*, vigente durante un poco más de un siglo.

Con estas actividades surge el nacimiento de un grupo denominado como oligarquía cafetalera; considerada como una porción de la población que se enriqueció de una forma inimaginable; este grupo estaba conformado por los principales inversionistas y comerciantes de la época; formándose una élite de familias distinguidas que, debido a la necesidad de proteger sus caudales económicos, se interesaban por los asuntos de la política, a fin de controlar el poder estatal.

No obstante, fue en la república cafetalera, específicamente desde 1886, donde comienzan a formarse otros partidos políticos, que se suman a los ya existentes (partido liberal y partidos conservador, los cuales duraron hasta 1918); así nacieron los Partidos: Republicano Salvadoreño, Parlamentarista, y Constitucional, con la idea de gobernar el país.

Cabe destacar que desde la década de 1890 hasta los inicios de 1910 los partidos políticos únicamente se formaban durante las elecciones, llevando el nombre del candidato al que se apoyaba.

Pasadas las elecciones estos partidos desaparecían, teniendo una vida electoral-jurídica efímera por lo que su control o regulación era difícil; tampoco era posible controlar las formas como se financiaban; pero en estos casos, como los candidatos eran adinerados y tenían recursos, ellos mismos costeaban las elecciones.

Estas situaciones, permiten deducir que los partidos políticos eran financiados con fondos particulares, procedentes de las personas que tenían interés en gobernar el

Estado; prácticamente se generó una condicionante para ocupar los puestos en el gobierno y era ostentar recursos económicos.

Pero este interés de estas familias acaudaladas, no era la búsqueda del desarrollo de la sociedad, sino, propiciar las condiciones sociales para incrementar su patrimonio; utilizando al Estado como una herramienta para facilitar sus ideales, quienes solo estaban enfocados en continuar obteniendo beneficios económicos. Por esta razón, para estas familias resultaba rentable participar e invertir en las elecciones presidenciales.

A partir de 1910, se comienza a tener una mejor idea acerca de los partidos políticos, y se conciben como instituciones unitarias y permanentes como actualmente se conocen; desde el año en mención hasta 1930, existieron los partidos políticos: Nacional Democrático; Civil Republicano; Palomista; Civista; Patriótico Nacional; Laborista; Fraternal Progresista; Partido de Evolución Nacional; Republicano; Nacional Republicano; Proletario Salvadoreño; Vitalista y Unionista.

Como se observa, las clases predominantemente económicas, siempre estuvieron en la disputa por el poder político; esto lleva a pensar que siempre involucraron dinero para las campañas políticas; situaciones que obviamente, no eran controladas por el ordenamiento jurídico; lo que si deja evidencia es la inyección de capital privado a los PP, por la relación estrecha que existe entre dinero y política.¹⁰²

11.3.2 Dictadura militar personalista (1931 a 1944).

El poder económico, siempre ha imperado en El Salvador, manipulando las cosas a su favor desde el gobierno; un ejemplo es que se emitieron leyes que anularon el sistema de tierras comunales y ejidales prevalente desde la época colonial; esta legislación permitió que unas pocas familias se adueñaran de grandes extensiones de tierra.

¹⁰² Jean Cartier-Bresson, *Dinero y política: un esbozo analítico acerca de la economía política del clientelismo*, (Argentina: Revista Nueva Sociedad N° 225, 2010), p. 86, visto en https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3674_1.pdf.

Además, familias europeas llegaron a nuestro país, colocándose en una sobresaliente situación económica por el conocimiento del mercado internacional, desarrollando comercio e industrialización del café.

Por esta razón es que *la presidencia de la república, quedó en manos de los grandes terratenientes cafetaleros*, quienes conformaron una élite de poder, trasladándose directamente este órgano de poder; periodo conocido como la República cafetalera; para esta época el poder del país estaba centralizado en manos de los cafetaleros que tenían el poder económico; dejando de lado las necesidades de la población, que únicamente era vista como un componente más del Estado; pero no incidían en las decisiones políticas importantes para el desarrollo del país.

Según Margarita Moreno, para esta época los campesinos sufrieron alta explotación y recibían muy bajos salarios.¹⁰³ La alimentación que recibían los mozos eran una ración de frijoles y tortillas; esto denota que incluso la misma población estaba encaminada a servir a un sistema económico dominado por las personas que tenían el control de la producción de los granos de café; sin que existiera alguna forma de control en la decisiones que se adoptaban desde el gobierno central.

Una situación que marcó esta época con la cual es palpable el favorecimiento del Estado hacia el gremio de los cafetaleros, es la expropiación de tierras de las comunidades, muchas de ellas pertenecían a los indígenas y otras a la iglesia; para entregarlas a propietarios privados, para que fueran utilizadas específicamente para el cultivo del café; paso a conformarse así un grupo de personas denominados con el paso del tiempo como oligarquía cafetalera.¹⁰⁴

El cultivo del café influyó para que los cafetaleros obtuvieran el control del Estado, logrando así el control económico del país y por ende influir en el rumbo de las

¹⁰³ Margarita Moreno, *La República del café: la oligarquía en El Salvador*, (El Salvador: Movimiento amigos de Mauricio, 2009). Consultado en <http://amfs-sansalvador.blogspot.com/2009/02/la-republica-del-cafe-la-oligarquia-en.html>.

¹⁰⁴ El Salvador fue reconocido a nivel internacional como república cafetalera, debido a que la cultivación de este grano se convirtió en la base de la economía exportadora; por esta razón hubo reformas políticas que favorecieron el cultivo del café, suceso que permitió el surgimiento de oportunidad para catorce familias productoras de café, llamadas oligarcas; estas familias retomaron el dominio del poder estatal.

decisiones políticas; situación que de alguna manera tuvo una gran trascendencia hasta esta fecha, pero con nuevos enfoques económicos y formas de controlar el aparato estatal.

Este control estatal culminó con el resalte de los gobiernos de las familias Meléndez y Quiñones¹⁰⁵, de 1913 a 1927; sin embargo, esta situación no quiere decir que estos grupos económicos dejaran de tener el control del poder, ya el mismo fue controlado por militares en conjunto con los cafetaleros; esta situación no significó mejoría para la población, ya que se continuó ejerciendo acciones para controlar el poder, por medio de los militares, pero secundados por los cafetaleros; forjando una fórmula que representaría de nueva cuenta que el Estado estuviera en manos de intereses particulares.

Una peculiaridad de este tiempo es la creación de la liga roja, que tendría el objetivo de actuar como mediador entre el gobierno y los trabajadores donde se incluyen campesinos; esta situación surge ante la falta de sindicatos y de partidos políticos que representaran los intereses de la población; no obstante, la gente conocía su procedencia, lo que limitó a la liga para ser un agente de representación popular.

La dictadura militar personalista finalizó con el golpe de Estado del General Maximiliano Hernández Martínez; este hecho generó que la política tomara una nueva dimensión; apareciendo varios partidos con la intención de gobernar el país por medio de la celebración de elecciones; estos fueron: Unión Democrática (PUD), Unificación Social Demócrata (PUSD), Fraternal Progresista (PFP), Partido del Pueblo Salvadoreño (PPS), Agrario Salvadoreño (PAS), Frente Social Republicano (FRS), Unión Nacional (PUN), Democrático Republicano (PDR), Social Democrático (PSD) y Partido Acción Renovadora (PAR).

Esto no significó la democratización de un régimen político; pues el fraude y los golpes de Estado seguirán siendo la norma para sustituir gobiernos; convirtiéndose

¹⁰⁵ Durante la dinastía Meléndez-Quiñones, el poder se mantuvo en manos de esta familia terrateniente; se sucedieron una serie de periodos presidenciales únicamente por parte de miembros de estas familias, consideradas acaudaladas y provenientes del Departamento de Santa Ana.

en una especie de laboratorio político, donde a prueba y error, se nombrarían y quitarían gobernantes; siendo una situación irregular que impactaría directamente en el desarrollo democrático del país.¹⁰⁶

Aunado a esto, el financiamiento de estos partidos políticos no tenía ningún rumbo ni control; pero seguía siendo proporcionado por manos privadas; era dinero que las personas que conformaban el partido y el mismo candidato al puesto en el gobierno invertían para cubrir los gastos que implicaban las elecciones y la existencia de los partidos políticos.

Hasta este momento no existían mecanismos legales que regularan el otorgamiento de recursos económicos por parte del Estado, a los partidos políticos; los cuales subsistían con recursos particulares; esto se convirtió en una limitación para los partidos, porque únicamente veían en las elecciones gastos que no regresaban al patrimonio de las personas que invertían en política, cuando no ganaban los comicios electorales.

Al ver esta situación, surgió una nueva modalidad de financiamiento político en El Salvador; estimando que fueron los partidos los que propusieron ser financiados con fondos públicos; aspectos que se regularon con la Constitución de la república promulgada en 1950; donde se reconocieron y formalizaron los derechos políticos, entre ellos a asociarse para constituir partidos e ingresar a los ya constituidos; además se establecieron mecanismos de vigilancia del proceso electoral.

Además se creó la Ley de Partidos Políticos Permanentes, con vigencia entre 1949 y 1960¹⁰⁷; esta ley surgió para garantizar la intervención política de la ciudadanía en el desarrollo del país; ya que anteriormente esta situación no se encontraba regulada; prácticamente los comicios electorales se realizaban de facto y a la conveniencia de los grupos de personas que tenían recursos económicos; la

¹⁰⁶ Mariano Castro Morán, *Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo*, 1ª Ed., (El Salvador: UCA Editores, 1983).

¹⁰⁷ Asamblea Legislativa, *Ley de Partidos Políticos Permanentes*, (El Salvador: Consejo de Gobierno Revolucionario, Decreto N° 244, del 23 de agosto de 1949).

relación era la política al servicio del poder económico; una fórmula que todavía tiene presencia en la época actual.

De poco sirvió la regulación de la actividad política y el reconcomiendo jurídico de los partidos políticos, como los derechos de esta naturaleza; pues los militares, se encargaron de propiciar una nueva época de mandatos presidenciales; donde se desplegó una especie de dictadura militar institucional, que marcaría un periodo donde lo que menos interesa es tutelar los derechos de la población, sino seguir favoreciendo a las personas que tienen un alto nivel de riqueza.

11.3.3 Dictadura militar institucional (1948 a 1979).

En esta época, la economía todavía giraba en torno a la agro-exportación; pero la industria iba tomando un papel determinante; Cuenca¹⁰⁸, sostiene la existencia de una *oligarquía terrateniente*, quienes se habían beneficiado en el periodo del General Martínez y grupos de *Industriales* buscan modernizar la economía y política, con miras a desplazar a la cúpula cafetalera.

El autor menciona que en los eventos políticos de 1948 y posteriores se presenciaba el apareamiento de un sector nuevo y dinámico, una “burguesía nacional”, cuyo desarrollo se encontraba gravemente limitado por la estructura agro-exportadora prevaleciente; tratándose de una controversia entre agricultura e industria.¹⁰⁹

Así puede entenderse el impulso recibido por la actividad *agroindustrial* y el proceso de *integración Centroamericana* por parte del PRUDismo; para 1930 el trabajo fue dividido, porque el Ejército controlaba la actividad política, mientras que la oligarquía agroexportadora se encargaba de la economía; fórmula que operó de esta manera hasta la década de 1940 y durante las tres décadas posteriores; en 1950 el Consejo de Gobierno Revolucionario emitió la ley electoral que regiría las elecciones

¹⁰⁸ Abel Cuenca, *El Salvador, una democracia cafetalera*, vol. 1, (México: ARR Centro Editorial, 1962).

¹⁰⁹ *Ibíd.*

presidenciales y diputados a la Asamblea Constituyente de ese año; la política fue siempre un factor esencial de dominio de los sectores económicos pudientes.

Este tipo de acciones, significó la erosión de su sustento de *legitimidad* del partido político que se mantenía en turno; a ello se suma el factor militar, utilizado como el árbitro último de las disputas y el sostén final de la estabilidad; convirtiéndose junto a la Policía en la garantía de estabilidad y en la compensación por la reducción de *legitimidad*; los golpes de Estado de 1960 y 1961 fueron, en ese sentido, expresión del papel que había alcanzado el Ejército en la política nacional.

Para 1960 y 70, el Ejército no distinguirá en sus acciones, recurriendo a elecciones como a los golpes de Estado para reducir la presión sobre el gobierno; reprimiendo principalmente a los sectores medios y populares; atribuyéndose la facultad de garante último del modo de organizar la economía salvadoreña basada en la agro-exportación, conduciendo inevitablemente a la creación de organizaciones político-militares por parte de sectores en la oposición, y al enfrentamiento militar directo.

Como única vía en la década de 1980 para desplazar al Ejército de esa centralidad¹¹⁰; se fundaron los dos partidos que habrían de predominar en la contienda electoral de 1960 y 1970: el Partido de Conciliación Nacional (PCN) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el primero sería el nuevo partido oficial controlado por los militares como una continuación del esquema de gobierno practicado en la época del PRUD.

No cabe duda que, durante este periodo, ha sido notable la intromisión del Ejército en asuntos gubernamentales; teniendo injerencia directa en la toma de decisiones referente a los gobiernos que fueron derrocados, favoreciendo a la oligarquía cafetalera y a la burguesía industrial que no tenían otro objetivo más que obtener el poder gubernamental para manipular el sistema de forma directa o indirecta.

¹¹⁰ Manuel Sáez Alcántara, *Sistemas políticos de América Latina*, 4ª ed., (Madrid España: Editorial Tecnos, 2013).

El propósito siempre fue lucrarse económicamente, dejando desprovistos a las grandes mayorías, situación que no les permitía obtener un desarrollo y calidad de vida; claro está que estos gobiernos por la forma de llegar al poder, no gozaban de legitimidad democrática porque fueron impuestos de forma irregular.

Los partidos políticos que existieron tanto la época de la Dictadura militar personalista y la Dictadura militar institucional son: Pro Patria; Comunista Salvadoreño (PCS); Independiente; Unión Democrática (PUD); Unión Nacional de Trabajadores (PUNT); Partido del Pueblo Salvadoreño (PPS); Frente Social Republicano; Partido de Unificación Social Democrática (PUSD); Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD); Acción Renovadora (PAR); Partido Republicano Independiente (PRI); Partido Acción Constitucional (PAC); Partido de Acción Nacional (PAN); Partido Institucional Demócrata (PID); Partido Demócrata Nacionalista (PDN); Partido Popular Democrático (PPD); Partido Radical Democrático; Partido Revolucionario Abril y Mayo (PRAM); Partido Demócrata Cristiano (PDC); Partido de Conciliación Nacional (PCN); Partido Social Demócrata; Unión de Partidos Democráticos (UPD); Partido Reformador Nacional (PRN); Movimiento Nacional Revolucionario (MNR); Partido Popular Salvadoreño (PPS); Partido Republicano de Evolución Nacional (PREN); Unión Democrática Nacionalista (UDN); Unión Nacional Opositora (UNO); y Frente Unido Democrático Independiente (FUDI).

El financiamiento económico de estos partidos corría por su propia cuenta; aunque por las actividades que realizaban los militares dentro del gobierno, de poco o nada servía que los partidos obtuvieran financiamiento; ya que las elecciones estaban viciadas, y compuestas para que los militares se mantuvieran en el poder.

11.3.4 Desde 1979 hasta 1992.

El Salvador siempre ha tenido conflictos sociales desde antes de la independencia de España en 1821; los cuales se agudizaron conforme el paso del tiempo; 1979

representa el inicio de un periodo crítico para nuestro país, donde se buscaba por sobre todas las cosas y por diversos sectores sociales, se desarrollará un proceso democrático y cesará la imposición de gobernantes que no velaban por los intereses de las grandes mayorías.

Se exigía que la Fuerza Armada dejara la intromisión en los asuntos gubernamentales; haciendo prevalecer el poder de cada ciudadano de elegir a sus mandatarios, dejándose de lado aquellas experiencias o formas de gobierno basadas en dictaduras y militarización Estatal.

Como resultado de veinte años de conflicto se tuvieron cambios trascendentales en el sistema político; uno de ellos, establecía las bases del Sistema Electoral y regulaba una competencia real entre partidos políticos para acceder al poder; el otro factor consistió en el desplazamiento de los militares del poder político, creándose para ello, un conjunto de instituciones que garantizan el desarrollo de la democracia.

Ya para este tiempo, a raíz de la promulgación de la Constitución de 1983, se establece como mecanismo para potenciar la participación política, que los partidos políticos fueran financiados por el Estado, por medio de lo que se conoce como deuda política; esta constitución introdujo dos modificaciones importantes referente a los partidos políticos, la primera concerniente a que los partidos serían el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno y la segunda, referida al establecimiento del financiamiento estatal para los partidos políticos, como una forma de garantizar cierto grado de independencia de los partidos respecto de los poderes fácticos.

Para esta época los partidos políticos que existían eran: Partido Renovación, Movimiento Auténtico Cristiano (MAC), Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC), Movimiento Solidaridad Nacional (MSN), Partido Pueblo Libre, y Convergencia Democrática.

Estos partidos políticos a diferencia a los que se han nominado anteriormente, ya contaban con una forma de financiamiento estatal; esto no quiere decir que dejaron de recibir dinero proveniente de personas particulares o entidades civiles; así se generó un sistema de financiamiento mixto para El Salvador, donde recibían financiamiento privado y estatal.

11.3.5 De la firma de los Acuerdos de Paz, hasta la fecha.

Luego de más de una década de duración del conflicto armado en El Salvador, entre la Fuerza Armada y el FMLN; provocado por una ola de violencia hacia la sociedad civil; durante la guerra, inicialmente no había intención de las partes de negociar, siendo la idea principal llegar a derrotar a su adversario.

Esta situación que con el tiempo se fue opacando; pues no había forma que alguno pudiera lograr su objetivo y cada vez consideraban la continuación del conflicto un desgaste para sus tropas; máxime cuando ambos beligerantes eran financiados en la campaña.¹¹¹

Una de los puntos principales de reforma fue la sustitución del Consejo Central de Elecciones por el Tribunal Supremo Electoral como autoridad suprema en materia electoral, constituyendo así las primeras reformas electorales, con implicaciones políticas.

La segunda reforma electoral llegó con la aprobación del Código Electoral, con el propósito de armonizar la Constitución con la ley secundaria; pero el cambio más profundo fue la inclusión de la Ex Guerrilla (FMLN) como partido político.¹¹² Además, la reforma introdujo la transformación de algunas instituciones como la Fuerza

¹¹¹ Luis Armando González, *El Salvador de 1970 a 1990: política, economía y sociedad*, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades N°67, Universidad Centro Americana, (San Salvador, El Salvador, 1999).

¹¹² Antonio Martínez Uribe, *A veinte años de los acuerdos de paz. Un análisis a cerca de la reforma fundamental: la institución armada*, Ministerio de Educación, Colección de Estudios CENICSH, (San Salvador, El Salvador. 2012), pp. 87 y ss.

Armada, la abolición de la Guardia Nacional, la creación de la Policía Nacional Civil, entre otras, que permitieron que el país se democratizara.

Los partidos políticos inicialmente eran financiados por las mismas personas que se postulaban como candidatos y por individuos que tenían mejores posibilidades económicas; seguidamente a partir de 1983, comenzaron a recibir recursos por parte del Estado; por esta razón el sistema de financiamiento en El Salvador, inicialmente fue de recursos privados y luego se formó un sistema mixto, que es el que actualmente tiene vigencia; por tanto es conveniente conocer cómo funcionan estos tipos de financiamiento en El Salvador.

12. Financiamiento Público.

El antecedente de este tipo de financiamiento se ubica en el ordenamiento jurídico salvadoreño, en el art. 210 de la Constitución de la República de 1983, donde se regula el “financiamiento estatal o deuda política”; que es el derecho de los PP, a recibir dinero del Estado; indicándose que no es cualquier dinero, sino dinero que el pueblo paga con sus impuestos.

Esta normativa, fue desarrollada en el Código Electoral de 1993, de los arts. 187 al 195, preceptuándose lo concerniente al financiamiento público como: requisitos; procedimiento; anticipo; exención de impuesto; devolución; prórroga para la devolución; financiamiento en el caso de coaliciones; creación, con fondos públicos, de una Fundación para el desarrollo y fortalecimiento de los partidos.

Otra ley que favorece a los PP, en el tema del financiamiento político, es la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la cual en el Art. 6 Inc., último, establece la Exención del pago del Impuesto sobre la Renta; al igual como se determina en el Art. 45, literal e), de la Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios de 1992, declarando la Exención del pago del IVA, a los PP.¹¹³

¹¹³ Álvaro Artiga, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 594), México, 2011) p. 294.

De esta forma, se encuentra reglado, el financiamiento público o deuda política, aunque de manera mínima, representa, una situación legal dentro del ordenamiento jurídico; esta forma de financiación, está orientada más hacia el financiamiento de las campañas electorales, antes que al funcionamiento permanente de los partidos; considerando, que los eventos electorales, generan un alto costo económico.

Es una manera de incentivar a la participación ciudadana en la política; en ocasiones las aspiraciones electorales pueden frustrarse, si se ve únicamente como una manera de invertir, sin tener algún rédito económico; además, para generar condiciones de igualdad partidaria, para que cada PP, tenga las posibilidades de poder convertirse en el ganador de los comicios electorales; por eso se considera que el financiamiento a los partidos está dirigido a sostenerlos como maquinarias electorales, que a cubrir los costos que implica su funcionamiento permanente.

Esta forma de financiar a los partidos tiene que ver con la función que desempeñan dentro de una sociedad; ya que ejercen la representación del pueblo dentro del gobierno; la cual está determinada como un aporte de dinero por cada voto que obtengan en las elecciones; estos recursos los reciben los partidos para realizar sus actividades, para evitar su dependencia de los aportes de grupos de interés.

El financiamiento estatal, también sirve para mantener el dinamismo o pluralismo político; ya que la deuda política no solo beneficia a los partidos mayoritarios, sino también a los partidos emergentes y pequeños; que buscan de alguna manera equilibrar el balance del poder dentro del gobierno, lo cual es posible si se tiene la participación de diversos entes políticos, con posibilidades reales de participación política; al punto que cuenten con recursos que les permitan como mínimo tener su sede donde funcionen como verdaderos centros de estudio de los problemas nacionales; realizar actividades que permitan la formación de sus miembros; esto ayuda a crear un tejido cívico y político sano, que se traduce en el desarrollo de una política saludable y capaz de resolver los problemas de la sociedad.

En una primera idea pareciera ser que financiar a los partidos no es trascendental en el desarrollo social; sin embargo, es una situación errada, ya que es por medio

de la política, devenida de los partidos que se han logrado crear instituciones de gobierno que permiten que la ciudadanía en general goce de bienes y servicios; como obtener el auxilio en casos de emergencia de salud o problemas de índole delincencial; situaciones que se desarrollaron bajo la implementación de la política.

Ya hemos apuntado que la financiación económica de los partidos constituye un sistema, el cual consiste en el conjunto de normas y prácticas que regulan el flujo de recursos económicos que captan los partidos y las organizaciones políticas; asimismo, se indicó que, por su fuente u origen, el financiamiento puede ser público, privado o mixto.

Si el sistema es eminentemente privado, se entiende que las sumas de dinero provienen exclusivamente de fuentes no estatales; entre ellas las membresías de los afiliados, lo que comúnmente se conocen como aportaciones de las personas que conforman el partido; también están las donaciones individuales o colectivas; y los créditos que los partidos adquieren a efectos de tener disponibilidad de recursos.

Si el sistema se basa en el financiamiento público, la procedencia del dinero es una fuente estatal; y si los partidos reciben dinero de ambas fuentes, entonces estamos ante un sistema de financiamiento político de carácter mixto, que es el caso del Estado salvadoreño; donde los partidos reciben fondos que provienen de fondos públicos y dinero que es aportado por entes privados.

En El Salvador el financiamiento público, se conoce como “Deuda política”; la cual constituye una obligación económica que tiene el Estado con respecto a los partidos políticos, conforme al art. 210 de la Constitución de la República; siendo un mecanismo de financiamiento utilizado por los partidos que se someten a la contienda electoral.

El financiamiento estatal o deuda política como se le conoce en el ordenamiento jurídico de El Salvador, es una cantidad de dinero que proviene de los impuestos que paga la población en general y que se entrega a los partidos políticos por cada voto obtenido; los cuales lo utilizan para el desarrollo de las campañas electorales;

por ello se considera como un derecho que tienen los partidos para cada campaña electoral, de recibir hasta un 70% de anticipo en concepto de deuda política.

La forma de ejecutar estos fondos, es por estimación de la posibilidad de votos que un partido político pueda obtener para cada elección; en El Salvador se ha optado por este mecanismo de inyección de capital a los partidos, con el fin de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y fuerzas fácticas en el desempeño de las funciones partidarias.

Lo que se busca es crear condiciones más equitativas durante la contienda electoral entre los diversos actores políticos, así como una mayor transparencia en el financiamiento¹¹⁴, para mitigar los niveles de corrupción política en la búsqueda de fondos para poder hacer frente a los gastos que implican las elecciones; por lo que el Estado suple entregando recursos para su funcionamiento ordinario y electoral como para su institucionalización y fortalecimiento democrático.

Para Fernando Zamora Castellanos, la idea que el Estado financie los procesos electorales es con el objetivo de que los partidos políticos no caigan en manos de los que pudieran subvencionarlos y para que el poder no se concentrara en los mismos personajes que controlaban el acceso a ese financiamiento; no obstante, señala que es una situación que sigue sucediendo.¹¹⁵

Una situación real, es que este tipo de financiamiento se ha convertido en una fuente para adquirir dinero y enriquecerse por parte de actores políticos; en algunos casos representan cuantiosas cantidades de dinero que los partidos perciben en concepto de deuda política; asimismo, los beneficios que representan para estos institutos.

¹¹⁴ En El Salvador, debido a los problemas que se han presentado en materia de transparencia en sus finanzas, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ordenó que para 2018, la deuda política no se entregue hasta que los partidos políticos revelen la identidad de todos sus financistas; sin embargo, fue una decisión que no fue respetada en su momento, ya que el Ministro de Hacienda en esa época, sin previa consulta del Tribunal Constitucional, entregó el anticipo de la deuda política al FMLN que era el partido político de gobierno; lo que llevó a que la Sala, investigara quien ordenó que se entregara ese dinero cuando no había cumplido con la medida cautelar dictada.

¹¹⁵ Fernando Zamora Castellanos, *Financiamiento de la campaña electoral*, (Costa Rica: periódico digital La Nación, publicado el 07 de mayo de 2022), visto en <https://www.nacion.com/opinion/columnistas/financiamiento-de-la-campana-electoral/Y6PSPM36SRF2NA5E3MMYWAQ7YU/story/>

Como se ha indicado, esto funciona en base a un sistema de probabilidades; habilitando que los partidos políticos reciban la suma que obtengan del total de los votos válidos, más el cincuenta por ciento ante una eventual segunda vuelta.

El costo de un voto en la última elección presidencial es de \$5.27 dólares¹¹⁶; es decir, que esta es la suma que cada partido político recibe por cada persona que vota a su favor; lo que representa un incentivo para participar en política, ya que realizando una operación matemática por poner un ejemplo, de obtener 20,000 mil votos, multiplicado por la cantidad indicada, genera un resultado de \$105,400 dólares americanos que el partido recibiría por los votos obtenidos; obviamente esto varía dependiendo de la cantidad de votos obtenidos.

Estas situaciones provocan que los partidos políticos promocionen sus ideas; para generar adeptos y continuar percibiendo recursos económicos para su subsistencia; aparte de esto, es lógico que personas o grupos económicos se interesen por participar en los comicios electorales; porque es un rubro o flujo de dinero que se tiene asegurado ya que es el mismo ente estatal es el que proporciona los fondos. Previo a cada elección el partido puede recibir como adelanto el 70% del monto obtenido en la elección anterior; si la suma de los votos obtenidos en la elección es superior a la que se les fue entregada, el Estado entrega la diferencia, para completarles el dinero; pero si la cantidad es menor, los partidos deben reintegrar el residuo.

Lo cierto es que se genera una situación donde los partidos participan porque saben que recibirán dinero proveniente del Estado, es decir, no es un trabajo que se realice por solidaridad; sino porque hay un beneficio que obviamente les permitiera crecer.

¹¹⁶ El dinero de la deuda política proviene de los votos que cada instituto político recibió el día de las elecciones municipales, legislativas y al Parlacen, el 28 de febrero de 2021. Para dichas elecciones cada voto emitido tuvo un valor de 5.27 de dólar, en términos contables, el dinero de la deuda política, representa una fuente de ingreso significativa, lo que de alguna manera genera que se tenga un gran atractivo a participar en los asuntos de la política estatal; generándose que las personas participen en política más por conveniencia particular que por velar por los intereses de la nación; el hecho que hayan partidos políticos con gran permanencia y participación electoral denota el intereses por beneficiarse con los recursos del Estado .

A parte de ello, no solo se trata del dinero por participar en las elecciones; sino que es por este medio que se llega al poder; permitiéndoles controlar las instituciones de gobierno, donde también hay cuantiosos presupuestos que administrar, donde toman decisiones importantes sobre proyectos y prestamos millonarios; asimismo, los cargos que se ocupan dentro del gobierno representan incentivos económicos que motivan a la participación política.

Continuando con el análisis de cómo opera el financiamiento público; tenemos que cuando la elección se encuentra reñida el sistema está diseñado para que los partidos políticos reciban adicionalmente el 50% del monto obtenido en la segunda vuelta; lo que representa mayores ingresos para los partidos políticos.

Como ilustración para la elección presidencial 2019-2024, el partido VAMOS, que participo por primera vez en elecciones, recibió un anticipo de \$50,000 dólares americanos, equivalente a unos 9,488 votos; se estimó que el ganador de esas elecciones, necesitaría obtener un aproximado de 1.3 millones de votos; lo cual se traduciría en un monto superior a los \$6.8 millones de deuda política.¹¹⁷

De las denominadas elecciones presidenciales, ya se tiene cuantificado los montos en concepto de deuda política para los partidos que participaron; según YSUCA, basándose en estadísticas elaboradas del grupo Acción Ciudadana, en el informe nominado “Deuda política entregada a partidos políticos en 2021”, donde se insertaron datos del Ministerio de Hacienda, la deuda política ascendió a más de 20 millones de dólares, el monto más alto desde 2014.

Así se detalla que se entregaron las siguientes cantidades: a) CD: \$81,369.06; b) VAMOS: \$104, 752.48; c) NT: \$151,038. 95; d) PDC: \$133,073.57; e) PCN: \$ 741,129.51; f) GANA: \$1,460,757.14; g) FMLN: \$1,640,658.03; h) ARENA: \$ 2,617,275.93; e i) NI: \$6,200,600.99; considerando el Director ejecutivo de Acción Ciudadana que el partido Nuevas Ideas, es el que más fondos públicos obtendrá, por lo que considera que la Corte de Cuentas de la Republica debe mejorar el

¹¹⁷ Beatriz Calderón, *El Salvador: tu voto vale \$5.27 ¿Cómo funciona la deuda política?*, (El Salvador: periódico digital El Economista, publicado en el 31 de enero de 2019).

proceso de fiscalización a efectos de garantizar un adecuado uso de los fondos por parte de los partidos políticos; instando también al TSE a que no descuide la función de fiscalización en este rubro.¹¹⁸

Como puede apreciarse, los partidos políticos reciben un flujo de dinero bastante significativo cada vez que ocurre elecciones presidenciales, o para las elecciones de alcaldes y diputados; lo que se convierte en una forma de negocio para los actores políticos ya que constantemente están recibiendo dinero por parte del Estado; dinero que proviene de fuentes lícitas, ya que se trata de fondos públicos captados por el ente estatal por medio del cobro de impuestos y otros rubros que la población paga al Estado por los bienes y servicios prestados; es decir que se trata de dinero que tiene una fuente de procedencia lícita, para que los partidos puedan continuar ejerciendo sus actividades electorales conforme a la Constitución de la república.

El problema que se genera con este tipo de fondos, es el uso que el partido pueda darle; ya puede ser utilizado para diversas actividades que no precisamente sean para cuestiones electorales o para la subsistencia del ente político; por eso se concibe que es “dinero de procedencia lícita”, pero destinado a actividades irregulares; como la compra de voluntades para obtener beneficios; por esta razón el mismo Estado que es el que entrega el dinero, debe contar con mecanismo que permitan controlar que los partidos políticos utilicen los fondos de forma adecuada y para la consolidación del sistema democrático en El Salvador.

13. Financiamiento Privado.

Se ha señalado que el sistema de financiamiento de la política en El Salvador es mixto; por lo que los privados también aportan dinero para el funcionamiento de los institutos políticos; por medio cuotas periódicas que sus integrantes proporcionan al partido; también reciben dinero en concepto de donaciones o aportaciones individuales o colectivas, para la celebración de eventos electorales.

¹¹⁸ YSUCA, *El partido más beneficiado con la deuda política es el menos transparente*, (El Salvador: Redacción YSUCA, publicado el 08 de octubre de 2021).

A diferencia del financiamiento público, la regulación jurídica del financiamiento privado, tiene una vigencia bastante reciente; ya fue con la aprobación de la Ley de Partidos Políticos, donde se reconoce el financiamiento privado; antes de ese cuerpo normativo, no se tenía regulación alguna que controlara estas actividades; pero ello, no implica que el financiamiento político de personas particulares en EL Salvador, no existía; sino que su regulación nunca se estableció.

Tratadistas como Álvaro Artiga consideran que no existe regulación sobre el financiamiento privado; pero advierte que eso, no significa que en El Salvador haya un modelo de financiación estatal únicamente; afirmando que en realidad el financiamiento de los partidos políticos, opera bajo la modalidad mixta.¹¹⁹

Continúa expresando que los privados, refiriéndose a personas que aportan dinero, diferente al que proviene del Estado, conocido como financiamiento público o deuda política; también aportan sumas de dinero para el funcionamiento de los partidos.

Es notable que no existía un marco de regulación sobre el financiamiento privado, como apoyo económico que los candidatos gestionan y obtienen por su propia cuenta; desde este punto de vista, lo usual es que los gastos de campaña sean cubiertos con los fondos provenientes de la contribución estatal, mientras que los gastos de los candidatos sean sufragados con otras fuentes, que provienen de fondos privados.

Entonces, es claro que un modelo de financiación privada, estuvo vigente desde la existencia de PP en El Salvador a finales del siglo XIX, pasando a un modelo de financiamiento mixto a partir de la creación de la Constitución en el año 1983, que reguló únicamente, el aporte estatal.

Queda en la intriga, porqué si para ese momento histórico, se conocía que los PP, recibían dinero privado, no fue objeto de consideración normativa; esto lleva a pensar, que se trataba de una situación, que pudo deberse a dos aspectos, el

¹¹⁹ *Ibíd.*

primero, debido a una situación que no representaba mayores riesgos democráticos o simplemente, fue pensado de esa manera para obtener ingresos de cualquier forma, incluso de forma irregular; siendo canalizadas por el PP e ingresándose al tráfico económico, con apariencia de licitud.

Verificando las formas que utilizan los particulares para financiar a los partidos, se encuentra la contribución, la cual puede referir a diferentes tipos de donación; como puede ser una suma de dinero realizada por un individuo que apoya a determinado partido o candidato; o una donación más grande realizada por individuos; por una corporación; o por un grupo de interés, lo cual podría abrir espacios para influir en la toma de decisiones o tener un mayor acceso a los decisores, y obtener favores específicos, tales como contratos públicos, licencias u otros.

Esta diversidad de modalidades e intencionalidades tras los aportes, plantea la necesidad de establecer la diferencia entre contribuciones que son reflejo de una simple “participación en la financiación de los partidos”, de aquellas que persiguen la compra de acceso o influencia.

Examinando las cantidades de dinero que los partidos han recibido en concepto de financiamiento privado, tenemos que para el año 2017, los partidos políticos recibieron fuertes cantidades de dinero, tanto público como privado; fue un año anterior a las elecciones de concejos municipales y legislativas celebradas en 2018. De acuerdo con información proporcionada por cada partido, los datos indican que en el año anterior fueron financiados mayoritariamente por fuentes privadas, del total de ingresos recibidos, \$ 6,989,436.42 corresponden a ingreso de índole privada, mientras que \$6,081,226.11 representan ingresos otorgados en concepto de deuda política.

En este sentido, el financiamiento privado representó el 53% del total de ingresos recibidos en 2017, mientras que el financiamiento público significó el 47% del total de ingresos.¹²⁰

¹²⁰ Datos utilizados por Acción Ciudadana, *Dinero, Política y Partidos, el financiamiento político en 2017*, (El Salvador: Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia, 2018), p. 56.

Los datos muestran que los partidos políticos captan fuertes suma de dinero en concepto de financiamiento público como privado; el cual les permite desarrollar sus actividades ordinarias como extraordinarias.

El financiamiento económico que los particulares realizan a los partidos políticos, hasta el año 2013, no tenía ningún tipo de regulación; por eso los partidos, no tenían ninguna obligación para develar quiénes eran las personas naturales o jurídicas que los estaban financiando.

Prácticamente eran situaciones de hecho; pero su control sucedió a raíz de la falta de transparencia en el manejo de esta forma de financiación por parte de los partidos políticos; ya que surgieron hipótesis que por medio de esta modalidad, los partidos eran financiados con fondos provenientes de grupos criminales o con dinero producto del narcotráfico¹²¹; asimismo, dinero proveniente incluso del mismo Estado, que era reconducido por los gobernantes al partido por el cual había resultado electos en el gobierno.

Una realidad que se enfrenta con el financiamiento privado, se encuentra vinculado con la representación que tienen de diversos intereses en caso que el partido llegue al control del poder estatal; existiendo grupos con poder económico, que llegan a financiar a tres partidos políticos ARENA, PDC y PNC, como ocurrió con la Industria Azucarera; al primer partido \$400,000 dólares, al segundo \$80,000 dólares y al tercero \$200,000 dólares en un mismo año fiscal.¹²²

Se denota que la intención no es reguardar una ideología de determinado partido, sino buscar representaciones en caso que gane uno u otro partido político; situación irregular ya que el partido que acepte este tipo de donaciones, se encuentra supeditado a devolver el favor en casos que esta entidad se encuentre en problemas o necesita la ayuda para determinado proyecto; poniendo en desventaja a otras

¹²¹ Daniel Zovatto, *El Dinero y la Política en América Latina: Una visión comparada*, (Lima, Perú: Dialogo político, 2003).

¹²² Acción Ciudadana. *Datos sobre los financistas de partidos políticos 2017*, (San Salvador: Centro de Monitoreo de Democracia y Transparencia, 2018). <https://accion-ciudadana.org/centro-de-monitoreo/financiamiento-de-los-partidos-politicos/mapa-del-financiamiento-de-la-politica-por-donantes/>.

personas que compiten dentro del aparato estatal para poder realizar proyectos, pero sus aspiraciones se desbordan, debido a la existencia como se reitera de representaciones de intereses particulares dentro de los partidos políticos.

14. Problemas de legitimidad democrática, vinculados al financiamiento de los PP.

La sociedad salvadoreña desde 1821, experimentó un cambio radical en su forma de gobierno; dejando de estar bajo el dominio de la monarquía española, pasando a establecer su propio régimen político.

A partir de ese momento comenzó una lucha interminable del poder Estatal, por parte de diversos grupos que han detentado el poder económico.

Esta situación ha perdurado a lo largo de la historia, porque estos grupos siempre buscaron proteger sus intereses, aprovechándose de las condiciones estatales que estaban a su favor; dejando de lado los asuntos que atañen a la sociedad.

Luego de una larga lucha de años, pasando nuestro sistema político por diferentes etapas, buscando obtener un sistema de gobierno impuesto por las mayorías y no por las minorías como ha sucedido anteriormente; siendo comprensible que se haya hecho depender la legitimidad de las instituciones públicas y el ejercicio del poder, de la garantía de la celebración de elecciones libres y resultados electorales objetivamente confiables.¹²³

Estas son exigencias legales creadas con el objeto de impedir y restringir todo aquello que ponga en riesgo la credibilidad y legitimidad de las elecciones; disponiendo de una administración competente, un poder judicial independiente del gobierno, que inspire confianza absoluta de rectitud inflexible ante la coacción o los intereses particulares, y de una opinión pública capaz de reprimir todo intento de violencia y corrupción.

¹²³ Dieter Nohlen et al., *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (México, D. F: Fondo de Cultura Económica, 2007)

Sin embargo, esta ha sido una dura tarea, siempre ha prevalecido la manipulación electoral, manifestadas en diversas formas, situaciones que generan problemas de legitimidad democrática, de justificación del poder¹²⁴; e impactan directamente en la democracia, ya que va perdiendo su esencia clásica; en lugar de la voluntad política surge la exigencia objetiva de un sistema autónomo dominado por personas que siempre han buscado proteger sus intereses.

Con lo cual se evidencia que la democracia ha cedido ante un sistema que no es más que el método de selección de líderes en el que el discurso público ha sido sustituido por compromisos de las élites que detentan el poder. Como sabemos los partidos políticos, siempre han necesitado de un financiamiento económico; el cual inicialmente no se controlaba la procedencia legal de los fondos; situación a la que hasta hace muy poco se ha puesto atención.

De muchos es conocido el germen que ataca a la democracia y sus instituciones, se trata de la *corrupción*, que encuentra su terreno más fértil, considerada como columna vertebral en los partidos políticos”, tocando la parte más sensible, su financiamiento económico, necesario para su desarrollo sistemático y social.

Se formó una plataforma institucional de gobierno a la orden de élites o grupos de poder económico; quienes inyectan recursos monetarios a los partidos políticos para manipular el sistema electoral de un país, para la consecución de sus propósitos y perpetuarse de esta forma en el poder estatal de forma propia o poniendo líderes que a la postre servirán a sus intereses.

El punto de sostén de sus maniobras fue la manipulación de la voluntad del pueblo; marcando así el curso de la política de manera decisiva, este tipo de institutos políticos se sostienen en el poder de manera ilegítima y son instrumentalizados por el factor económico, ya que dependen de las personas que aportan dinero a sus campañas electorales.

¹²⁴ Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno, Sociedad, (Contribuciones a Una Teoría General de La Política)*, (Plaza Janés Editores. S.A, Barcelona/España, 1987).

Lo que se tiene es un problema de origen grave en su esencia que pocos observan y dimensionan, porque el sistema de partidos políticos instituido en la Constitución de la República, establece un programa normativo de principios y valores democráticos bajo los cuales se ha de regir la competencia electoral.

Estos parámetros se quebrantan por cualquier situación, como la mencionada financiación ilegal de partidos políticos, que origina una doble problemática; se gesta una alteración a la voluntad soberana del pueblo y al principio de representación democrática.

Los partidos políticos a los que se les inyecte capital irregular obtendrán ventajas superiores sobre sus adversarios, generándose una especie de competencia desleal entre PP, además se manipulan las elecciones a su antojo, poniendo como dirigentes a personas que únicamente harán lo que se les indique y no velarán por los intereses de la población.¹²⁵

Bajo este ideario, cualquier PP que gane las elecciones y se convierta en el gobierno en turno, su nombramiento carecerá de legitimidad; porque no se atendieron los presupuestos legales para adjudicarse con la contienda electoral; se utilizaron métodos abusivos que alteraron la realidad de la percepción social.

Es claro que los aspectos políticos-económicos, siempre han estado estrechamente vinculados; debido a los gastos dinerarios que se necesitan para financiar a un ente político; específicamente en los casos de financiamiento de campañas electorales que cada día representan mayores gastos.

Independiente del caso que se trate, en materia de política, siempre se requiere de la utilización de mayores recursos, para poder llegar a la población electoral; en ese sentido, el dinero resulta importante en la política; razones por las que muchas personas o entidades, buscan participar en asuntos políticos, máxime que siempre está en boga el tema económico.¹²⁶

¹²⁵ Jurgen Habermas, *Problemas de Legitimación En El Capitalismo Tardío* (Madrid, España, 1999).

¹²⁶ Von K Beyme, *Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales, Siglo XXI*, (Madrid/ España: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000).

15. Problemas en el origen y en la utilización del financiamiento.

Como se ha planteado, en El Salvador, los partidos reciben dinero de dos clases; una estatal referida a la deuda política y la segunda proveniente de fuentes privadas.

En el primero de los casos no hay problemas en cuanto a su origen, ya que el dinero proviene del Estado; por tanto, se trata de dinero con procedencia lícita; el cual en muchas ocasiones como se abordará en el siguiente capítulo, es utilizado de forma ilegal para la obtención de beneficios indebidos a favor del partido o en los casos de compra de voluntades para obtener votos en las contiendas electorales, con el objeto de ganar las elecciones y acceder al poder o para mantenerse en él; como sucedió con ARENA y FMLN¹²⁷, en las elecciones presidenciales del 2014.

En estos casos, se trata de dinero que tiene una procedencia lícita, pero su uso es ilícito por que fue esgrimido para actividades que riñen con el principio de legalidad; hay casos donde los partidos políticos recaudan dinero con procedencia legítima, como deuda política o dinero de sus contribuyentes que constituyen fuentes legales, pero el uso que se le da este dinero, sobornando a otros funcionarios para obtener favores, compra de votos a su favor, o la manipulación del sistema político, hacen que el dinero se convierta en dinero ilícito; por ende, son conductas que deben ser sancionadas administrativa o penalmente, de acuerdo a su gravedad.

Otro caso de uso irregular de dinero por parte de los partidos políticos, se da en aquellos casos, en los que las personas que gobiernan, destinan de forma indebida dinero del Estado, diferente del rubro de la deuda política, para financiar campañas del partido en turno; inyectando fuertes cantidades de dinero, que les permiten sufragar los gastos y costos de la política; siendo acciones, que los funcionarios realizan de una forma incorrecta y discrecional; que pone en desventaja a los demás partidos políticos, que llegan a contienda electoral, únicamente con recursos que ya están regulados por la ley.

¹²⁷ En el capítulo III, se abordarán los problemas que los partidos ARENA y FMLN, tuvieron en la elección presidencial de 2014.

En este supuesto los partidos de turno en el gobierno, obtienen un doble beneficio económico; siendo una situación atractiva donde se está saqueando y utilizando el dinero del pueblo de forma irregular; claro está que son situaciones que son difíciles de conocer para la población, porque los mismos partidos se encargan de ocultar estas maniobras para no ser descubiertos; a esto se abona que la legislación actual en El Salvador, no representa mayores obstáculos para que los partidos se inhiban de incurrir en estas prácticas de corrupción.¹²⁸

Sobre estos aspectos se ha detectado el uso de los recursos del Estado, en el financiamiento de partidos políticos; lo cual es una cuestión en extremo delicada y los partidos de la oposición sistemáticamente afirman que los partidos gobernantes tienen una ventaja injusta respecto de ellos; este es otro de los supuestos que debe prohibirse en el financiamiento de la política, estableciendo mecanismo que prohíban el uso de los recursos del Estado para fines electorales.

Eduardo Escobar, refiere que, en el caso salvadoreño, la legislación establece infracciones menos graves y graves, estando las relacionadas con el financiamiento entre las graves; pero en ambos casos, las infracciones son sanciones económicas en forma de multas; que pueden oscilar entre 15 y 55 salarios mínimos mensuales para el sector comercio. (estriban entre \$4,530 y \$16,500 aproximadamente).

Comenta que, en el 2016, las multas impuestas a los 5 partidos no sobrepasaron los \$ 25,671.40 en total, oscilando entre \$6,040.80 y \$4,530.60; advierte que la cifra total de las sanciones es mínima si se le compara con los cerca de \$30,000,000 de ingresos reportados por los partidos políticos en el año 2015.

¹²⁸ Eduardo Escobar, Director Ejecutivo de Acción Ciudadana, *Sanciones en el sistema de financiamiento de la política*, (El Salvador, 2019). El autor de este artículo, brinda una definición sobre el significado de este tópico, y describe que se trata del conjunto penalidades para los partidos políticos, candidatos, funcionarios públicos y particulares por cometer infracciones a las normas sobre el financiamiento y no cumplir las obligaciones en materia de transparencia. Estas sanciones pueden ser económicas o electorales. Las primeras implican una penalidad que afecta el patrimonio del sancionado, pues hablamos de multas y de suspensión del derecho a obtener financiamiento. Las sanciones de tipo electoral son penalidades que alteran el resultado de los comicios o la existencia legal de los partidos políticos, debido a que significa la pérdida de cargos de elección popular ganados en las urnas, la cancelación de la inscripción de los partidos políticos, la imposibilidad de inscribir candidatos para las elecciones. La recientemente aprobada Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos en Honduras, contempla muchas de estas sanciones. <https://accion-ciudadana.org/articulos-de-opinion-sanciones-en-el-sistema-de-financiamiento-de-la-politica/>.

Concluye que, sin lugar a dudas, las sanciones que establece la Ley de Partidos Políticos no son severas ni ejemplarizantes para disuadir conductas que incumplan la ley; esta falencia significa que los PP, pueden incumplir con sus obligaciones de transparencia, obtener fondos de fuentes prohibidas, sobrepasar los límites de financiamiento y ser sancionados con multas insignificantes en relación a la gravedad de la infracción.

En el segundo de los casos, ha de recordarse que los partidos políticos, son entidades legalmente constituidas, con capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones; esas prerrogativas, les permite realizar una serie de actividades; e incorporar al sistema económico legalmente establecido el dinero que han recaudado de sus donantes o contribuyentes.

Por esto es necesario que los PP conozcan quiénes son las personas que proveen el dinero para campañas electorales; y no asumir demencia y contribuir a que el dinero que tiene origen ilícito, porque proviene de la venta de droga, armas, tráfico de personas y otros delitos, ingrese al sistema económico y los partidos sean objetos de instrumentalización, no solo para actividades de blanqueo de capitales; sino también, financiar y para obtener favores futuros con personas que se dedican a este tipo de actividades delictivas.

Por estas razones, el financiamiento político riñe con el dinero que proceda de algunas de las actividades como las mencionadas, por lo que es necesario, controlar este tipo de conductas.

Esto se debe a que los vínculos entre el dinero y la política tienen una fuerte repercusión en la organización democrática de la sociedad; porque no sólo se trata de un uso inadecuado del financiamiento político, sino de algo mucho más grave, la pérdida de confianza social en la democracia, la percepción de que quienes gobiernan accedieron al Estado por ventajas ilegítimas y para servir a los intereses de quienes los financiaron, en lugar de cumplir el mandato electoral de quienes votaron por ellos.

Debe destacarse que el financiamiento político, no solo estriba en recibir dinero con procedencia ilegítima, producto del narcotráfico, el enriquecimiento ilícito y el lavado de activos, los provenientes de las maras o pandillas, carteles de droga, con el objetivo de cooptar el Estado; sino también cuando el dinero entregado a los partidos es legal, pero se ofrece a cambios de promesas de favores especiales; distorsionando el normal funcionamiento del sistema político.

Vemos que la carencia de una regulación sobre el financiamiento político y el uso del dinero por parte de los PP, facilita la influencia de factores que ponen en peligro el desarrollo de una verdadera democracia, representativa de todos los sectores de la sociedad, al abrir la puerta a la corrupción, el favoritismo y la exclusión de los menos poderosos, económicamente hablando.

En la realidad salvadoreña, se ha detectado que las leyes, no garantizan que el financiamiento se otorgue o se use debidamente, ni que sus cifras o modos de empleo sean de conocimiento público; en ese sentido, la actividad que realizan los partidos políticos resulta determinante en el desarrollo económico y social de un país; analizando la importancia que tienen en desarrollo político y económico del Estado.

CAPÍTULO III.

ANÁLISIS DOGMÁTICO-JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU RELACIÓN CON EL SISTEMA ECONÓMICO SALVADOREÑO.

En los dos capítulos que anteceden se realizó una descripción genérica sobre el Estado como forma de organización política y su relación con el sistema político; asimismo, se puntualizó acerca de los antecedentes del sistema político de El Salvador y su financiamiento económico; donde los principales protagonistas son los partidos políticos, por la función de representación del pueblo que desempeñan; también, se analizaron los antecedentes del financiamiento económico y algunos problemas que se han generado entorno a este tema, donde los partidos se ven involucrados en asuntos irregulares con el mal manejo de recursos económicos.

Bajo esa sincronía, en el presente apartado se realizará una descripción dogmática de los partidos políticos y se abordarán algunos problemas que se han originado entorno al financiamiento irregular de algunos partidos políticos a nivel nacional como a nivel internacional; surgiendo la necesidad de examinar la normativa salvadoreña vigente para determinar si la misma tiene la entidad para evitar que los partidos políticos obtenga dinero de forma indebida y contraria con los principios de representación democrática.

16. Análisis dogmático y jurídico de los partidos políticos.

16.1 Derecho de asociación y partidos políticos.

La base de los partidos políticos, se encuentra en el derecho de asociación que las personas tienen para unirse en el seguimiento de ideales comunes; este derecho permite a los ciudadanos asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos, entre otros.

La libertad de asociación es un derecho humano que consiste en la facultad de unirse y formar grupos u organizaciones con objetivo lícitos; también existe la posibilidad de retirarse de ellas.

Esto significa que nadie puede ser obligado a constituir un grupo o asociación de forma involuntaria; supone la libre disponibilidad para instituir agrupaciones de forma permanente o personas jurídicas con fines específicos.

La característica principal del derecho de asociarse, es que su actividad no vaya en contra de la ley; y persiga el mejoramiento o beneficio de estas agrupaciones; que dentro de una sociedad integran una gran variedad, debido a las necesidades humanas que van surgiendo; como la familia, tribu o clanes, iglesia, el municipio, y los Estados, como formas de control de estas agrupaciones.

Una cualidad que distingue al hombre es ser sociable por naturaleza; por eso se fundaron inicialmente las asociaciones pacíficas en su beneficio; esta sociabilidad está representada por el principio de solidaridad entre los seres humanos, que constituye el móvil principal de toda sociedad humana; ya que existe ciertos fines que el hombre no puede alcanzar de forma aislada¹²⁹, como sucede con los asuntos referidos al gobierno del Estado.

Por estas razones, los partidos políticos tienen a su base el derecho de asociación, es decir, el derecho a unirse en la búsqueda del control estatal; lo que les permite unirse para fines electorales; consistentes en optar a cargos de elección pública; no obstante, para denotar que estamos frente a un partido político deben configurarse los siguientes elementos: i) se trate de una forma de asociación libre; ii) que el carácter sea permanente en el tiempo; iii) manifestaciones de ideales políticos, referentes a participar en asuntos estatales, como lo plantea Gabriel Osorio.¹³⁰

Es importante puntualizar qué es un partido político; en una primera aproximación se tiene que son organizaciones que cumplen la función política de representar e integrar diversos intereses de la sociedad; tienen la particularidad que representan intereses sociales y aspiran a participar en elecciones.¹³¹

¹²⁹ Sahira Karine Nuñez Moncada, *El Derecho de asociación*, (México: Revista de Derecho, 2011).

¹³⁰ Víctor Soto Martínez, *Resumen y análisis del libro partidos políticos. Historia institucional y dogmática jurídica*, de Gabriel Osorio, (Chile: Departamento de Estudios del Congreso Nacional, 2019), p. 2.

¹³¹ Klaus von Beyme, *Los partidos políticos en las democracias occidentales* (España: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986), p.13.

Una concepción genérica determina hablando de PP, que se trata de un grupo de personas unidas por un mismo interés; de esto se deriva que los partidos surgieron con el apareamiento de la sociedad políticamente organizada.¹³²

Una definición sobre partidos políticos, concuerda que son una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que tiene como objetivo, mediar entre los diversos grupos de la sociedad y el Estado; con miras a acceder al poder político a través de la formación de la voluntad política del pueblo; actividad que se realiza por medio de procesos electorales.

Para la sociedad, los partidos políticos recobran suma importancia, porque a través de ellos, se representan así mismos; con el fin de resguardar sus propios intereses; debe aclararse que un partido político no es una comunidad, sino más un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos dispersos por todo el territorio.

El termino partido ha evolucionado con el paso del tiempo, por ello son considerados como la columna vertebral de cualquier democracia; debido a que constituyen las opciones en las que la población basa sus preferencias para ser gobernados, de ahí deriva la afirmación que son entidades de interés público.

Para Sartori, un partido es cualquier grupo político que se presenta a competir en las elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos a cargos públicos¹³³; otro tratadista, los dispone como una asociación de individuos unida por la defensa de sus intereses, organizada internamente mediante una estructura jerárquica, con el afán de permanencia en el tiempo y cuyo objetivo es alcanzar el poder político, ejercerlo y llevar a cabo un programa político.¹³⁴

Algo notable de los partidos políticos, es la diversidad ideológica y de interés que se da en las sociedades; pues es en el pueblo que reside el poder y por lo tanto ciudadanos de estas sociedades tienen posibilidad de gobernar y organizar a la sociedad de acuerdo a sus principios.

¹³² Álvaro González Artiga, *Democratización de los Partidos Políticos en Centroamérica y Panamá, síntesis de la Investigación y Nuevos Avances*, (El Salvador: Programa de Maestrías de la Universidad José Simeón Cañas, 2007), p.17.

¹³³ Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*, tercera edición, (España: Alianza Editorial, 2012), p.89.

¹³⁴ Miguel Caminal Badía, *Manual de Ciencia política*, 2da, Ed, (España: Editorial Tecnos, 1999), p. 318.

De lo anterior, se pueden definir que los partidos son el instrumento que media entre el poder y los ciudadanos; permitiendo a las personas que se interesen en estos temas, poder participar en la formación de la voluntad estatal; ya que los partidos son intermediarios o el puente que parte del pueblo tiene para poder llegar a ejercer el gobierno, por considerar que tienen la capacidad para ello.

A raíz de estas circunstancias, los partidos son instituciones elementales dentro del esquema democrático de un país; algunos autores consideran que su naturaleza es de derecho público; en otro análisis se concibe a los partidos como los entes que tienen el monopolio de la representación del pueblo; por ser el medio de expresión que los ciudadanos tienen dentro del sistema político.

En la era actual encontramos en los países de corte democrático la configuración de partidos políticos, los cuales presentan elementos comunes que los caracterizan o distinguen de cualquier forma de agrupación de personas.

Para Andrea Sánchez, los partidos presentan elementos indispensables para definirlos; señala que son organizaciones *durables*, creadas para mantenerse en el tiempo, debido a que los propósitos de su creación son esencialmente permanentes, presumiendo que ningún partido es creado con tiempos definidos; un ejemplo de ellos es el Partido de Conciliación Nacional, que tiene más de sesenta años de participación política en El Salvador, manteniendo sus actividades hasta esta fecha.¹³⁵

¹³⁵ Francisco José Andrea Sánchez, *Los Partidos Políticos, su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, (México: Instituto de Investigaciones UNAM, 2002), P.64. En El Salvador hay partidos políticos que se han mantenido durante largo tiempo, el PCN, por ejemplo, fue fundado el 30 de septiembre de 1961, según su historia su nacimiento fue impulsado por las nuevas corrientes del conocimiento universal con una amplia tendencia a favorecer los grandes intereses sociales, impulsado a realizar reformas sociales y económicas que necesitaba la nación en ese momento; fue así como se reunieron un grupo de ciudadanos pertenecientes a distintas clases sociales, acordando la creación de una nueva entidad política, denominada Partido de Conciliación Nacional, enfatizando que al mismo se podían incorporar todos los ciudadanos que quisieran formar parte del proyecto, bajo el objetivo de contar con una verdadera conciliación nacional (conciliación de los intereses de la nación y no sectoriales). En sus primeras participaciones políticas obtuvieron el apoyo de los gremios cafetalero, algodónero, ganadero y cerealero. En 1961 formaron parte de la Asamblea Constituyente, en los que obtuvo la totalidad de escaños en disputa, en 1962 ganó las elecciones presidenciales, teniendo como candidato al coronel Julio Adalberto Rivera, quien gobernó hasta 1967. Luego mantuvo la presidencia de la república con el general Fidel Sánchez Hernández (1967-1972), el Coronel Arturo Armando Molina (1972-1977) y el General Carlos Humberto Romero (1977-1979), a pesar de las graves acusaciones de fraude, en las elecciones de 1972 y 1977. Su permanencia en el poder duró aproximadamente diecinueve años, pero su continuidad en la participación política se mantiene hasta este momento. <http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/ElSalvador/Partido%20de%20Conciliaci%C3%B3n%20Nacional/Historia%20y%20principios.pdf>.

Para el desarrollo de sus actividades, se requiere que los partidos políticos esten bien organizados, por lo que deben contar con una *estructura completa*, donde existan órganos de dirección, administración, personal técnico, y una base de militantes, que son necesarios para que puedan funcionar adecuadamente.

Su estructuración se encuentra reglada e incluso debe ser registrada en el Tribunal Suprema Electoral, donde se presenta una escritura de constitución del partido, que debe de cumplir ciertos requisitos para su inscripción, entre los que se encuentra la formación de los estatutos que será la base del funcionamiento del ente político; debe establecerse otras circunstancias de forma, como su denominación, lugar de ubicación, eslogan y otros aspectos que distingan al partido para que pueda identificarse ante la población.

Estas organizaciones políticas, son creadas con un fin exclusivo que es detentar el poder estatal; por lo que manifiestan su voluntad ante el Estado y la ciudadanía que su propósito es gobernar, por lo que realizan propuestas de gobierno para efectos de poder ser electos; es claro que ningun partido político se forma unicamente para existir en el ámbito social y jurídico de un país; a pesar que hay fuerzas políticas que se han desgastado con el paso del tiempo debido a diversos motivos, siguen manteniendo como objetivo principal, que sus candidatos lleguen a ejercer el poder político, en cualquiera de sus manifestaciones.

Otra característica esencial de estas organizaciones es que no deben estar sujetas orgánica y funcionalmente al propio Estado; por eso tienen *independencia orgánica y funcional*; esto es porque no forman parte ni depende del ente estatal; ya que su actuación deviene de la conformación libre y voluntaria de personas que muestran un interés por gobernar; por tanto, aunque esa sea su intención, su actuación no debe estar supeditada a lineamientos que provengan del Estado; aun cuando sea un partido que se encuentra ejerciendo el poder político.

Por esta razón, cuando un partido gana determinadas elecciones, sus candidatos no deben realizar actividades relacionadas con partidos políticos; porque los gobernantes o la función de gobernar se torna en incompatible con la realización de actividades de proselitismo a favor del partido; debiendo separar las actividades

como las personas que se encuentran dirigiendo al partido político, con los que ostenta el poder para evitar incurrir en situaciones que pongan en riesgo el desarrollo democrático del país; ya que en la actualidad, hay casos donde los partidos donde sus candidatos llegan al gobierno y continúan ejerciendo cargos de liderazgo dentro de los institutos políticos, lo cual en nuestra opinión es incorrecto porque la función estatal requiere de total atención, porque las necesidades sociales son diversas y los gobernantes se deben al pueblo y no al partido que los llevó al poder.

Con la descripción de los elementos que conforman a un partido, se puede generar una definición; Bernal Moreno, haciendo este ejercicio, considera que los partidos son *organizaciones políticas durables que cuentan con una estructura completa e independencia orgánica y funcional respecto del Estado, quienes manifiestan su voluntad de forma deliberada de ejercer directamente el poder, para lo cual buscan el apoyo popular en las elecciones.*¹³⁶

Hay que destacar que los partidos políticos usualmente surgen de la necesidad de representación de los intereses sociales; gestándose así una creciente participación ciudadana en la vida política de cada país; donde las personas si bien no tienen la intención de gobernar, pero buscan quien lo haga en su representación; situación que únicamente se logra por medio de los partidos; por eso la ciudadanía elige a las personas que a su consideración, conforman la mejor opción para la administración de los recursos estatales, como para la toma de decisiones del país.

Estos son algunos de los motivos por los que actualmente los partidos políticos, son entes que tienen un nivel de importancia considerable dentro de la sociedad contemporánea; ya que la existencia propia de la organización política de un Estado, tiene a su base la elección de partidos políticos, para las actividades de gobernanza estatal; convirtiéndose como mediadores entre el Estado y el poder político; ya que solo pueden llegar al poder mediante el apoyo del pueblo; a quienes convencen que ellos son la mejor opción política para el ejercicio del poder político.

¹³⁶ Jorge Kristian Bernal Moreno, *El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México*, es un artículo que se encuentra desarrollado en el libro *Estudios Jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, t. II: *Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho Comparado. Temas Diversos* (México: UNAM, 2002), p. 59.

En el ordenamiento jurídico salvadoreño, el derecho de asociación que son la base legal para la conformación de los partidos políticos, se cuenta establecida en los artículos 6 y 7 de la Constitución de la república; donde se expresa que toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás.

También se reconoce que los habitantes del El Salvador, tienen derecho a asociarse libremente y a reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito.

Aunado a ello, se establece que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación; preceptos constitucionales que son la base para conformación de los partidos políticos.

En el art. 85 de la Constitución se determina que el sistema político es pluralista y se expresa por medio de partidos políticos; el pluralismo¹³⁷, implica la participación de todos los grupos sociales en la vida democrática. Por ello, se respeta, promueve y valora la heterogeneidad social en todos los procesos internos de la organización, bajo el irrestricto respeto de los derechos fundamentales.

De estas situaciones se infiere que es innegable que dentro de una sociedad coexiste una pluralidad de tendencias políticas, económicas y de otra índole; de cual derivan una diversidad de pensamientos que deben respetarse bajo el principio de igualdad; esta dinámica es la base del sistema político, en la cual se acepta, tolera y reconoce la variedad de doctrinas, posiciones, pensamientos, tendencias o creencias dentro de una sociedad; pero esta diversidad o pluralismo, únicamente puede ser canalizada por medio de los partidos políticos, que se asocian para la consecución del poder político.

Una definición legal de partidos políticos la encontramos en el art. 4 de la Ley de Partidos Políticos, donde se expresa que los partidos son “asociaciones voluntarias de ciudadanas y ciudadanos que se constituyen en personas jurídicas con el fin de

¹³⁷ Pluralismo, se compone del vocablo plural que significa múltiple, y el sufijo ismo, que refiere a doctrina o tendencia. El pluralismo, es una de las características más importantes de las democracias modernas en el mundo, pues supone el reconocimiento de la diversidad y la promoción del diálogo, así como la inclusión, el respeto y la tolerancia hacia el otro y hacia su derecho no solo de ser diferente, sino también de expresar su diferencia.

participar y ejercer el poder político dentro 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”.

Esta conceptualización, exprime su naturaleza basada en el derecho que tiene la ciudadanía para unirse con el objetivo de participar y ejercer el poder político; por lo que se establece la obligatoria conformación del partido como persona jurídica.

Lo anterior denota el carácter legal que se tiene cuando se asocian las personas para el ejercicio de estas actividades; trascendiendo de la simple organización porque son elegidos por la población que deposita su confianza para el desempeño de estas funciones de forma adecuada, legal y transparente.

El art. 4 de la mencionada ley, en el inciso segundo determina que la “denominación “partido político” se reserva a aquellas asociaciones que habiendo cumplido los requisitos de ley se encuentran inscritos en el registro de partidos políticos que lleva el Tribunal Supremo Electoral; esto confirma el carácter permanente que tienen los partidos dentro de la sociedad.

Este precepto legal, también instituye que solo aquellas organizaciones, es decir las inscritas en el registro del Tribunal Supremo Electoral, gozarán de las prerrogativas y derechos establecidos, entre los que se encuentran, ser financiados con fondos públicos y con fondos provenientes de personas particulares, lo que se denomina financiamiento privado.

También se establece que la finalidad de los partidos políticos estriba en 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.

En ese orden, se tiene que los partidos políticos es la asociación de personas que se reúnen para formar una persona jurídica conforme a los estándares legalmente establecidos, debiendo ser inscritos en el registro correspondiente para que nazcan a la vida jurídica como personas de esa naturaleza, a fin que puedan ser elegidos

por la ciudadanía en las elecciones periodicas que el Estado formula cada cierto tiempo para poder optar a cargos de eleccion popular, como son la presidencia de la república y los alcaldes municipales; ya que para las diputaciones se admite la postulación de candidaturas independientes, no obstante, en la práctica predomina la conformación de diputados por medio de partidos, debido a la necesidad de contar en la Asamblea Legislativa con suficiente courun para toma de decisiones.

16.2 Los Partidos Políticos como Personas Jurídicas.

Apartir de lo anterior se deriva el monopolio que tienen los partidos en el ejercicio de la representación democrática; por cual se les exige como uno de sus requisitos prinicipales se constityan como personas jurídicas.

Esto se debe a la importancia que revisten dentro de una sociedad; asimismo a la necesidad de normar el desarrollo de sus actividades, organización y fines; para que tuvieran un mejor respaldo legal y no se vieran como aglomeraciones de personas sin ningún tipo de organización, visión u objetivos que perseguir.

Además, para que pudieran actuar con legitimidad ante la población fue necesario crear un andamiaje administrativo y un soporte legal, para establecer reglas claras para su formación; pues se trata de su participación en una competencia electoral, donde todos los competidores desean obtener el triunfo, por lo que buscan la representación del pueblo y el ejercicio del poder político.

Desde este punto de vista, algunos tratadistas como Allan Brewer Carías, hace referencia que los partidos son instrumentos corporativos cuya libre organización, garantizada por el Estado, persigue canalizar la participación ciudadana en los procesos democráticos.¹³⁸

La naturaleza de los PP, es bien particular, ya que, en la clasificación general de las personas jurídicas, los mismos se establecen como personas jurídicas de derecho

¹³⁸ Allan Brewer Carías, *SOBRE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA POTESTAD DEL LEGISLADOR PARA REGULAR SOBRE SU DEMOCRACIA INTERNA*, (Santo Domingo/República Dominicana: Fundación Equidad, 2017), p.1

privado, pues son constituidas por particulares, pero por sus fines públicos, sujetas a las regulaciones que establezca el Estado mediante la ley, precisamente para asegurar que los mismos se cumplan.¹³⁹

Es así que los partidos tienen una naturaleza jurídica, por lo que son consideradas como personas jurídicas no estatales de Derecho privado, sin fines de lucro, donde su propósito principal no es la obtención de recursos, sino su participación política para gobernar el Estado; en un sentido amplio una persona jurídica es una organización o grupo de personas naturales a la que la ley reconoce personalidad independiente y diferenciada de la de cada uno de sus miembros o componentes, capaz de ejercer derecho y contraer obligaciones, y de ser representada judicial y extrajudicialmente.¹⁴⁰

A raíz de lo anterior, se tiene la existencia de la personalidad jurídica de los PP, porque desarrollan actividades económicas de forma regulada y controlada, para su subsistencia, como para el desarrollo de las contiendas electorales como fin principal; esta persona jurídica, es por tanto una denominación que nace del derecho, con la idea de permitir a los PP, la capacidad de tener determinados derechos y obligaciones del mismo modo que una persona física.

Dentro de las características que tiene una persona jurídica y en este caso los PP, es que cuentan con nacionalidad o domicilio social, tienen registrado un domicilio fiscal, poseen una fecha de nacimiento o constitución, un patrimonio como resultado de las aportaciones de sus integrantes, derechos y obligaciones jurídicas; la Sala de lo Constitucional, también advierte que los partidos políticos son una asociación con personalidad jurídica y órganos directivos, con capacidad plena para contraer obligaciones y ejercer derechos.¹⁴¹

¹³⁹ Allan Brewer Carías, *El régimen jurídico-administrativo de los partidos políticos en Venezuela*, (Caracas/Venezuela: Revista del Ministerio de Justicia, N° 51, octubre-diciembre 1964), pp. 263-295.

¹⁴⁰ Javier Sánchez Galán, *Persona Jurídica*, (Economipedia.com, 17 de julio, 2018).

¹⁴¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Ref. 10-2011 (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2009), p. 20.

La Constitución los define como entidades de interés público que determinan sus normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos y las obligaciones y prerrogativas que les corresponden, según la ley; en suma, se infiere que los PP, son personas jurídicas que tienen la capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones; siendo a partir de esta concepción que los PP, son agentes con trascendencia jurídica.

De ahí, la importancia que el marco jurídico que regula a los partidos, contenga todos los presupuestos necesarios de protección legal, contra cualquier situación que los ponga en riesgo; su protección legal implica la protección de la sociedad que se ve representada por medio de ellos; lo cual también significaría una garantía democrática como fundamento legal de Estado.

No obstante, existen varias clasificaciones de los partidos, según los criterios de diversos autores y la situación que se presenta en cada país.

16.3 Clasificación de los partidos políticos.

El tratadista Duverger, propone una clasificación de los partidos, *como de clase o pluralista*, referido a que sus miembros pertenezcan a una clase social o todos los estratos; los partidos de clase, son los que se conocen como partidos de “élite”, basados en núcleos locales y en el protagonismo de una élite distinguida por su riqueza y controlan el partido desde la base.

En líneas anteriores se destacó que en alguna medida los partidos nacen o surgen de acuerdo a la coyuntura política de cada época; donde las fuerzas económicas o personas de clases que con posibilidades económicas se constituyen en partidos políticos para poder gobernar, proponiendo que son la solución a los problemas sociales que enfrenta el país; las élites son grupos selectos conformados por personas distinguidas dentro de la esfera social, que tienen un mayor prestigio, reconocimiento o influencia dentro su ámbito; por lo que llegan a ser conocidos y tener la posibilidad de ser elegidos por la población, por considerar que tienen la capacidad para resolver los problemas sociales.

Para este tipo de partidos políticos, los financistas suelen ser los mismos integrantes de las élites que forman el partido; quienes aportan grandes cantidades de dinero para que el partido tenga una aceptación dentro de la población; asimismo, buscan el financiamiento de personas con influencias económicas; que ven retribuido la inversión de capital a través de concesiones de contratos gubernamentales que representan cuentas millonarias a su favor; lo cual no podrían lograr de otra forma.

En una segunda clasificación, están los partidos de *cuadros o de masas*; donde buscan movilizar grandes grupos de personas, cuyos intereses buscan representar; para ello, crean una serie de organizaciones conectadas con el partido político como pueden ser los sindicatos; estos nacen como contra partida de los partidos élite.

Otra característica de los partidos *masas*, es que su crecimiento está vinculado al crecimiento y universalización del sufragio; esto conllevó a una mayor participación política; donde las masas que se refiere a grupos numerosos de personas, se identificaban con un partido político, obteniendo un respaldo electoral considerable; estos partidos por la gran afluencia de personas que deciden incorporarse o afiliarse, reciben una fuerte financiación económica de carácter privado, mediante el reclutamiento masivo de militantes, que brindan sus aportaciones; potenciando económicamente al partido para que pueda participar en los comicios electorales.

También existen los partidos *cartel*, estas entidades se caracterizan por los crecientes acuerdos entre partidos políticos, para la formación de coaliciones, como para sostener relaciones de gobierno y oposición; donde existe la posibilidad de comunicación entre un partido y otro.¹⁴²

Esta es una situación que definitivamente llama la atención debido a la naturaleza de los partidos políticos; hay casos en los que se considera que no solo existe partidos con el icono de cartel, sino que se estiman incluso la existencia de sistema políticos cartelizados, donde los principales partidos políticos, de gobierno y oposición, cooperan en alguna frecuencia para asegurar su posición dominante y su acceso privilegiado a recursos estatales.

¹⁴² *Ibíd.*

Pedro Floriano, refiere que hay una dependencia de los partidos cartel hacia los recursos estatales y considera que esto altera la correlación interna de poder a favor de la cara pública del partido, que pasa a dominar los órganos partidistas; quienes buscan reforzar su posición mediante estrategias de concentración de poder interno que perjudican las bases del partido.¹⁴³

Esta es una práctica bastante usual que se está generando en las sociedades; donde los partidos cuando van decayendo como preferencia electoral implementan diversos mecanismos para poder continuar en el poder; resultándoles factibles para esos propósitos unirse con otros partidos para formar fuerza política; no obstante, se considera que estas acciones riñen con el sistema democrático de un país, debido a las funciones que realizan las cuales resultan determinantes para mantener una convivencia social pacífica; donde se garanticen los derechos fundamentales de la sociedad.

16.4 Funciones de los partidos políticos.

Objetivamente los partidos políticos se consideran como entes de representación popular; bajo esa premisa realizan funciones determinantes dentro de la sociedad, que deben estar orientadas hacia su bienestar; así se han indentificado que los partidos ejercen dos tipos de funciones de acuerdo al ámbito donde se despliegan; de esta manera realizan *funciones sociales*, dentro de las cuales se destacan la socialización política, movilización de la opinión pública, representación de intereses y legitimación del sistema político.

Referente a la *socialización política*, los partidos se encargan de dar a conocer los ideales que sustentan al partido y los principios por los cuales se rigen; de ahí surgen diferentes corrientes ideológicas¹⁴⁴, que identifican a un partido político y a sus seguidores; los partidos también realizan una *movilización de la opinión pública*, porque se convierten en entes críticos de las circunstancias sociales que aquejan a

¹⁴³ Pedro Floriano Ribeiro, *El modelo de partido cartel y el modelo de partido de Brasil*, (Brasil: Revista de Ciencia Política, 2013).

¹⁴⁴ Conforme a la ideología, encontramos partidos de izquierda, de derecha, centro-izquierda, centro-derecha, socialistas, comunistas, demócratas, republicanos, entre otros que tienen que ver con las formas como conciben la situación social y política de cada país.

la población; proponiendo además posibles soluciones a determinados problemas, lo cual justifican expresando que lo hacen por el bienestar de la comunidad.

Por esta razón, los partidos ejercen *representación de Intereses*, de las personas que han decidido votar por ellos, sumado a otras personas que son simpatizantes de sus formas de pensar; para ello, se ven obligados a bajar los estándares de sus propuestas o moderarlas para que la gente les conceda el voto; por lo que en su política aglutinan esfuerzos para representar diversas formas de pensamiento de sus seguidores.¹⁴⁵

Los partidos cumplen con la función social de *legitimación del sistema político*; ya que son inherentes a la existencia del mismo, en el sentido que permite ante la población exponer cada vez que se efectúan elecciones exponer sus ideales y la gente obtiene información suficiente para realizar esta acción; esto genera la certidumbre de control de la sociedad de las personas a las que se eligen para ejercer el poder político; ya que es a través de ellos que se logra el consenso y discusión de los asuntos de gobierno.

En suma, los partidos forman, articulan y canalizan la opinión pública, es decir, el pensamiento que tiene la población acerca de los asuntos sociales; para realizar acciones tendientes a favorecer a las personas que representan.

Los partidos transmiten valores y pautas de conducta que dotan de estructura a las entidades políticas; con lo que se logra que la gente se identifique con el instituto político para que se sientan parte de él e incluso busquen su participación directa optando a cargos públicos.

En una segunda clasificación, tenemos que los partidos políticos realizan *funciones institucionales*; como reclutar personas y seleccionar a los candidatos para lo cual realizan elecciones internas a fin que la persona elegida como candidato, sea idónea para desempeñar el cargo gubernamental para el cual está siendo propuesto; para esto canalizan las opciones que tiene la ciudadanía.

¹⁴⁵ R. Cotarelo, *Los Partidos Políticos*, (Madrid: Editorial Sistema, 1996). Este autor es el que propone un esquema de las funciones sociales de los partidos políticos, en consideración a la estrecha línea que existe entre la sociedad y los partidos.

La realización de actividades preelectorales, son funciones institucionales, donde se realizan programas de difusión política; también se conforman mesas de control y vigilancia el día de las elecciones; asimismo, cuando el partido está en el gobierno, tienden a formar y dirigir la acción del gobierno.

En otra perspectiva sobre las funciones de los partidos, Martínez Sospendra, refiere que los partidos tienen funciones determinadas¹⁴⁶, y expone: a) postulación de proyectos políticos de carácter global; b) Agregación y Jerarquización de intereses; c) Comunicación y orientación de los órganos políticos de poder; d) Función electoral; y e) Selección y reclutamiento del personal político.

Como actividad política, los partidos tienen como función formar y orientar la voluntad política de los ciudadanos; pues influyen la formación de ideologías, cultura política y opinión pública; otra función consiste en la articulación del interés de los grupos sociales. Asimismo, promueven la participación política de los ciudadanos; seleccionan a los representantes políticos y forman los gobiernos.¹⁴⁷

Estas funciones están orientadas para que los partidos mantengan una relación con sus adeptos, que les permitan continuar en el ejercicio de poder; para ello deben realizar acciones concretas tanto de forma externa frente a la sociedad y de forma interna para seguir operando; por eso los partidos requieren de una gran dinámica política a fin de lograr sus objetivos.

16.5 Porqué existen los partidos políticos.

Los PP existen por la multiplicidad de opiniones, necesidades sociales, expectativas e ideas sobre asuntos cotidianos, así como de los grandes temas de relevancia relacionados con el orden social, sus normas y procedimientos; esto es porque no existe algo así como una voluntad general del pueblo o predeterminado bien común; claramente en todas las sociedades existen intereses contrapuestos; de ahí la necesidad que existan partidos para equilibrar los intereses sociales; para canalizar todas aquellas suma de circunstancias que llevan a mejorar las relaciones sociales.

¹⁴⁶ Manuel Martínez Sospendra, *Introducción a los partidos políticos*, (España: Ariel, 1996), p. 24.

¹⁴⁷ Edurne Uriarte, *Introducción a las Ciencias Políticas*, (España: Editorial Tecnos, 2012), p. 299.

Los partidos también existen para resolver los conflictos sociales de forma pacífica a través de la creación de un ordenamiento jurídico, que es formulado en este caso por las personas que son elegidas por medio de los partidos políticos para gobernar; tomando decisiones políticas que en muchos casos afectarían a toda la población, como es el pago de impuestos, la creación de leyes para regular determinadas situaciones que afectan a cierto sector de la población, entre otras.

Wilhelm Hofmeister y Karsten Grabow, opinan que los partidos existen para resolver los conflictos pacíficamente, por medio de un proceso de formación de opinión abierto al debate, donde se escuchan las diferentes opiniones; a esto se le llama consenso democrático, el cual establece que todo ciudadano tiene el derecho de representar su propia opinión en una competencia pacífica de opiniones.¹⁴⁸

Alan Ware opina que desde que los partidos políticos nacieron a la realidad social y como mecanismo de organizaciones políticas, es difícil imaginar que exista una vida política dentro de un Estado, sin que se tenga partidos políticos; resultan más importantes aún para la existencia y desarrollo de las democracias; expresa que los partidos crearon la democracia y ésta es impensable sin la existencia de los partidos; para el autor, no existe en el mundo contemporáneo un régimen democrático sin institutos políticos.¹⁴⁹

Lo cual se debe a que la democracia es una forma de gobernar que tiene como base el establecimiento de reglas y procedimientos, como son elecciones periódicas para elegir a las personas que ostentarán los cargos en el órgano Ejecutivo y Legislativo, los surgen de la existencia de al menos dos partidos políticos que luchan por el poder, haciendo propuesta para que la población los elija por el medio del voto; con esto se garantiza que quien gana las elecciones ejercerá el poder hasta las próximas elecciones; sin que exista la posibilidad de alterar o extender los periodos otorgados para gobernar al partido que resulta electo.

¹⁴⁸ Wilhelm Hofmeister y Karsten Grabow, *Partidos Políticos en la Democracia organización y funciones*, (Guatemala: Serviprensa, S.A, 2013), p. 10.

¹⁴⁹ Alan Ware, *Partidos Políticos y sistema de partidos*, (Madrid: Ediciones Istmo, 2004).

Los partidos existen debido a la concepción inherente del poder compartido, que es antagónico a la idea del poder monopolizado que devenía de la forma de gobernar de las monarquías o del absolutismo; en ese sentido los partidos existen a partir de la idea que el poder ya no podría estar en una sola persona como ocurría con las monarquías, donde el rey era quien tomaba todas las decisiones que afectaban a la población; donde la relación social era entre el rey quien gobernaba y sus súbditos que eran las personas que estaba a su servicio.

Estas ideas fueran quebrantadas con el paso del tiempo, específicamente como se ha delineado anteriormente a partir de la revolución francesa en 1789, donde surgieron las ideas de la separación del poder, basados en ideas propuestas por Charles Louis de Secondat, Montesquieu, en su obra el Espíritu de las leyes.

Bajo este pensamiento, se propuso la división del poder estatal, entre partes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que conformaban tres ramas independientes y tres áreas de responsabilidad distintas; se concebían tres poderes, donde ninguno estaría sobre el otro; estableciéndose un sistema de pesos y contrapesos.

El protagonismo de los partidos políticos en este esquema de gobierno, surge porque de acuerdo a la teoría de Montesquieu el poder legislativo, el parlamento, son elegidos por el pueblo; y el parlamento elige a su vez al gobierno que es el órgano ejecutivo y legislativo que es el encargado de elaborar las leyes; y surge también la elección del órgano judicial.

De aquí surge la idea de la representación política; es decir, los ciudadanos representados por medio de personas que son elegidas a través de partidos políticos; donde los partidos son la base de la relación entre electores y elegidos; entre gobernantes y gobernados; siendo determinante la existencia de los partidos políticos mantener la democracia como forma de gobierno donde el poder emana del pueblo; asimismo, como medio de expresión de la voluntad soberana; existen porque son la forma establecida para acceder al poder político; lo cual resulta importante para el desarrollo de la sociedad y el establecimiento del bien común.

16.6 Importancia de los partidos políticos.

Como se ha detallado los partidos políticos juegan un papel determinante dentro de un Estado; se debe a la diversidad de ideologías que existen dentro de la sociedad; estas ideologías son la base para las acciones políticas y sociales concretas; son una parte fundamental de la orientación política; circunstancias que recaen en los partidos; por lo que resultan vitales, siendo necesario que se creen mecanismos de protección legal para su desarrollo.

La idea de mantener un sistema de partidos, garantiza el imperio de las formas democráticas de gobierno; permitiendo que sea el pueblo quien ejerza el poder por medio de los partidos; que evitan el regreso a formas de gobierno monárquicas o absolutistas; por eso uno de los motivos que denotan la importancia de los partidos políticos es que han permitido que el poder se ejerza de forma organizada, ya que son los canales adecuados del pluralismo político.¹⁵⁰

Los partidos resultan importantes porque constituyen el pilar fundamental para el funcionamiento adecuado de la democracia y el sistema político; puesto que supone un sistema que defiende los principios de la libertad como derecho fundamental para la pacificación y justa convivencia de los Estados; ya que, sin los partidos, no se tiene otra forma de poder canalizar el poder político, lo cual llevaría con seguridad a un caos.

A través de los partidos¹⁵¹, las personas tienen la posibilidad de llegar al poder; permite a los candidatos darse a conocer con la población, despertar en la

¹⁵⁰ El pluralismo político es un principio ideológico, que concibe la división de la sociedad en diversos grupos de personas que tienen formas propias de concebir su desarrollo económico, político y social; buscan la protección de sus propios intereses; no obstante, aceptan el consenso como formas de establecer acuerdos para poder contar con reglas o normas que permitan velar y resguardar los intereses de todos estos grupos sociales; se ve la sociedad como un todo, donde existe diferentes grupos de poder, que únicamente pueden llegar a establecer acuerdos adquiriendo compromisos de respetar el pensamiento y acciones de las demás personas, siempre y cuando exista un mecanismo de coerción acordados y no impuestos; es ahí donde los partidos políticos son importante, porque canalizan a través de una competencia electoral el grupo de fuerza o poder que la mayoría estima con mejores prerrogativas para el ejercicio del poder político; básicamente los partidos se convierten en el vehículo de acceso que se tiene para llegar al poder político.

¹⁵¹ La política juega un papel importante dentro de la sociedad, porque en teoría debería reflejar los intereses y los valores de tantas personas como sea posible. Claro que esta forma de pensar o de concretar el pensamiento de muchas personas por ahora solo se logra por medio de los partidos, a diferencia de los grupos elitistas, que son conformados por un grupo minoritario de personas que tiene un estatus superior al resto de personas que conforman a la sociedad; para Frank W.

ciudadanía sentimiento de confianza; para que el pueblo evalúe las mejores opciones de las personas que están optando a ejercer cargos públicos.

Otro punto destacable de los partidos políticos es que aglutinan intereses de la población las cuales se canalizan como políticas públicas que se implementan en favor de la población; lo que evita por ejemplo estar consultando en cada ocasión a la ciudadanía por cada decisión, lo cual generaría un costo económico elevado; mientras que con la actuación de partidos políticos que consensan estas decisiones esto disminuye.

Además, los partidos políticos realizan una función especializada que genera que los políticos se dediquen a tiempo completo a sus funciones; esto permite que las decisiones políticas sean analizadas de forma adecuada, a fin de determinar si su adopción es conveniente para la sociedad; por eso, los partidos se vuelven necesarios para el desarrollo del pluralismo político; porque éstos deliberan las propuestas de ley que se desean implementar, en nombre y representación del pueblo; convirtiéndose en vigilantes de la democracia y de los intereses del pueblo.

Entre más personas se interesen en analizar los temas de país, más posibilidades hay que las cosas se hagan mejor; esto se logra a través de los partidos que son los que ponen los candidatos y cuotas dentro de la Asamblea Legislativa; siendo situaciones llevan a que sean las decisiones sean tomadas en consenso por todas las fuerzas políticas; donde los partidos de oposición hacen el balance de control de los planteamientos que realiza el partido que está ejerciendo el poder estatal.

Entonces los partidos de oposición toman importancia cuando realizan la función de controlar, deliberar y aprobar las políticas que postulan otros partidos; ya que esa es una de sus funciones principales; es decir, garantizar que la implementación de

Elwel, la elite está conformada por hombres y mujeres situados en las más altas posiciones de las instituciones dominantes de una sociedad, y que en consecuencia ostentan un enorme poder. Es importante resaltar que dentro una sociedad, pueden existir distintas élites, esto dependerá de los intereses particulares de cada una de ellas; la existencia de estas élites se encuentra de la mano de la creciente diferenciación de la sociedad; entre más crece una sociedad, más grupos habrá dentro de un Estado, por lo que se necesitan, mayores esfuerzos para canalizar esta gama de pensamientos.

las políticas, sean tomadas para beneficio social y no a conveniencia de un grupo selecto de personas, o respondan a intereses de ciertas.

Por las anteriores acotaciones es innegable que los partidos son importantes dentro de un Estado, porque son el mecanismo, por medio del cual se logra la organización social; por eso también es importante que actúen bajo principios de representación democrática, en pro de la ciudadanía.

16.7 Democracia y partidos políticos.

La democracia, está relacionada con la pluralidad política que surgió en el desarrollo de las complejas sociedades; nació de la necesidad de contar con un poder centralizado, capaz de pacificar y someter dentro de un territorio determinado, tanto a los poderes ideológicos, iglesias, universidades, medios de comunicación, como a los poderes económicos, financieros, empresariales, corporaciones y otros, mediante la monopolización de la violencia legítima.

Bajo esa consonante, emergió el Estado político, como instancia de defensa de la unidad nacional tanto frente a las amenazas externas, como a los peligros internos de disgregación; dicha instancia tuvo que afirmar su poder soberano, superior políticamente al de cualquier otro poder, tanto externo como interno; pero este poder debía devenir del mismo pueblo, por medio de la elección de personas que tuvieran esas facultades; diseñándose con el tiempo un mecanismo de elección popular para poder elegir a las personas de su preferencia al ejercicio de estos cargos.

La configuración de una instancia de tal naturaleza, sólo podía tener sentido si se evitaba que su poder fuera arbitrario o abusivo; la soberanía del Estado, del poder político, se transformó en soberanía de la legalidad, donde las propias instituciones estatales están jurídicamente limitadas en sus competencias y atribuciones.

Encontramos que soberanía y pueblo son vocablos relevantes en las sociedades democráticas; democracia significa gobierno del pueblo y por el pueblo; es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es

que el pueblo no es solo el objeto de gobierno, lo que hay que gobernar, sino el sujeto que gobierna; el principio constitutivo de la democracia es el de la soberanía popular, donde se concibe que el único soberano legítimo es el pueblo.¹⁵²

Es inevitable la conexión que existe entre la democracia y soberanía; porque el poder supremo, el poder soberano únicamente pertenece al pueblo; la soberanía popular requiere de un Estado capaz de afirmarse como poder superior, como poder legal y como poder representativo de la voluntad popular.

Es ahí donde los PP, tienen relevancia política, económica y social; para que se cumpla el principio de democracia necesariamente deben existir como mecanismos que permiten al pueblo elegir a unas personas como sus representantes.

17. Los PP, componente cardinal dentro de un Estado Constitucional de Derecho.

Para poder determinar la importancia que tienen los partidos políticos dentro de un Estado Constitucional de derecho, debemos desarrollar el concepto del Estado de Derecho, que es la forma de Estado, que imperaba con anterioridad; y que tenía una visión diferente de las cosas, en cuanto al marco de regulación y control de la sociedad.

Así se establece el estudio de los procesos políticos como elemento fundamental para el desempeño del Estado; donde periódicamente se realizan elecciones a fin de acordar y elegir las autoridades o representantes que estarían al frente del ente estatal.

¹⁵² Luis Salazar y José Woldenberg, *De la Soberanía Popular a la Democracia*, Principios y Valores de la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 1, Primera Edición, (México: Instituto Nacional Electoral, 2016), p. 17.

17.1 Estado de Derecho.

Se puede afirmar que el Estado de Derecho, tiene como base la organización política, que busca el bienestar de todos los integrantes de la sociedad y sirve como guía para establecer un orden y un equilibrio.

No obstante, para lograr estas actividades, la política requiere de un poder legitimado para crear estructuras útiles para establecer guías de acción necesarias para mantener un orden en el aspecto social y mantener un control de la multitud de personas que conforman la sociedad.

Algunos autores señalan que para tener un buen control de los individuos y los grupos es necesario instaurar un orden social y político; para Max Weber, la política se define por el poder¹⁵³; el cual deviene de un ordenamiento jurídico que regula las relaciones establecidas en una determinada nación o entre Estados.

Entonces se establece un conjunto de normas jurídicas, creadas por el Estado para regular la conducta externa de los hombres¹⁵⁴, implementándose un mecanismo de justicia, de orden para lograr una convivencia social equitativa; donde a todos los seres humanos se les aseguren sus derechos; este ordenamiento o marco de regulación de los comportamientos humanos, se conoce como *Derecho*.

Un concepto, moderno del Estado de Derecho, lo promulgó el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, refiriendo que puede definirse como un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes promulgadas públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia.¹⁵⁵

¹⁵³ María Celeste Gigli Box, *Política y Estado en Max Weber*, IV Jornada de Jóvenes Investigadores, (Argentina: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2007), p.3

¹⁵⁴ Fernando Floresgómez González y Gustavo Carvajal Moreno, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, vigésima quinta Edición, (México: Editorial Porrúa, 1986), p. 50.

¹⁵⁵ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, *¿Qué es el Estado de Derecho?*, (2004), consultado a las 16:00 horas del veintidós de marzo del dos mil veintidós en el sitio web: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/>.

En ese sentido, los partidos, cuando llegaban al poder, es decir, las personas que resultaban elegidas para el desempeño de cargos públicos, ya sea en el órgano ejecutivo, legislativo y judicial, se encontraban sometidos a la ley; las cuales eran promulgadas por los partidos políticos que tenían representación en especial el órgano encargado de la promulgación de las leyes; esto generaba que los acuerdos que tomaban los partidos y se convertían en preceptos legales, no tenían mayor control más que el de los mismos partidos políticos.

En este tipo de Estado, los partidos políticos tenían un papel determinante; porque sus propuestas de ley tenían preponderancia dentro del desarrollo social del Estado; prácticamente sus políticas públicas estaban sustentadas en la ley, teniendo como base principal el principio de legalidad.

El Estado de derecho, es una forma de organización del Estado, que se caracteriza por la igualdad de todos ciudadanos antes la ley, incluidos aquellos que ejercen el poder; y así eliminar el carácter arbitrario del Estado; ya que la idea principal es oponerse a la idea que el Estado está por encima de todo incluso de las leyes.

Se dice que un Estado de derecho, es solamente aquel donde existe el imperio de la ley; esta concepción ha evolucionado con el paso del tiempo; ya que se incorpora garantizar derechos políticos y libertades civiles, la democracia como sistema de gobierno; y la imparcialidad de justicia, entre otras cosas.

La ONU, en un concepto de Estado de Derecho sostiene que es aquel donde se puede ver un principio de gobernanza, en el que todas las personas, instituciones y entidades públicas y privadas, donde se incluye el propio Estado, están sometidos a leyes que se promulgan públicamente.

17.2 Estado Constitucional de Derecho y partidos políticos.

En el Estado Constitucional de Derecho, la Constitución determina el Contenido de la Ley, el acceso y el Ejercicio de la autoridad y la estructura de poder; esta Constitución se convierte en un mecanismo de regulación normativa, pero no es

cualquier instrumento normativo, lo cual se explica por medio de sus características, material, orgánica y procedimental.¹⁵⁶

El Constitucionalismo juega un papel determinante; situando al Estado como una estructura, los derechos de las personas como el fin del Estado y la democracia como el medio para alcanzar el poder, por medio del pluralismo político.

El Estado Constitucional, tiene como base un sistema de representación política; regulando un sistema de gobierno democrático y representativo, donde el poder emana del pueblo, lo cual se conoce como soberanía popular; además, se establece un sistema o régimen político; donde cobran protagonismo los partidos políticos como organismos de representación popular y como componente esencial de un Estado Constitucional de Derecho.

Queda claro el papel determinante que juegan los PP, dentro de un Estado Constitucional de Derecho y el impacto de sus actividades para toda una sociedad; son Agentes eminentemente políticos con trascendencia social y Estatal; por ahora, son considerados por las masas, como el mecanismo de acceso y participación política; en el caso de El Salvador, son un pilar fundamental, al punto de considerar que son el único medio para acceder al poder.

Por eso sus actividades y actuaciones deben estar apegadas al ordenamiento jurídico y a la Constitución, siendo ejemplos de convivencia social-política, bajo principios de transparencia, probidad, latinidad, entre otros, porque es en ellos que la población deposita la confianza para gobernar, para desarrollar de mejor manera sus aspiraciones a una vida más digna, justa y equitativa.

Dentro de una sociedad, los PP, desempeñan un papel muy importante; pues son un componente medular para la estabilidad democrática; la Constitución de la República, es la que contempla la forma de gobierno, establece como régimen de

¹⁵⁶ Ramiro Ávila Santamaría, *Del Estado legal de derecho al Estado Constitucional de derechos y justicia*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Año XV, (Montevideo: Universidad del Rosario, 2009), p. 775.

gobierno la democracia, basada en los Partidos Políticos; la misma Carta Magna, contempla estatutos, las reglas de la convivencia social.

Una de las características principales en el Estado Constitucional de Derecho es la defensa de los derechos humanos y la efectiva validez de la Constitución; es decir, que no existe acto proveniente de Estado, que no estén enmarcado esta disposición normativa, donde se reconoce su naturaleza pragmática y su fuerza vinculante, por ser una norma suprema.

En El Salvador, la base del ordenamiento jurídico se encuentra en la Constitución de la República de 1983; donde establecen los estatutos de convivencia del país; donde se ha regulado el tema de los partidos políticos como base del sistema político de la nación; a partir de ahí se puede decir que los partidos nacen a la vida jurídica a través de la norma constitucional, por la importancia que denotan para el desarrollo de la sociedad salvadoreña.

Tan importante es la función de los partidos dentro de la sociedad, que la Constitución contiene un diseño del sistema democrático que impera en nuestro país; el cual encuentra su fundamento en el principio de representación política; que tiene una especial relevancia de carácter constitucional.

Esta relación elector-elegido, incluso cuando no atiende a los parámetros establecidos por el principio de representación política se considera que se genera un fraude al elector; la Sala de lo Constitucional, en la sentencia de inconstitucionalidad 66-2013, abordó el tema del transfuguismo en los partidos políticos, donde destacó la importancia de la relación que se genera entre la persona que resultó elegida por el pueblo para el desempeño del cargo de diputado dentro de la Asamblea Legislativa.¹⁵⁷

Según el Tribunal Constitucional, el Diputado que bajo el argumento del ejercicio de su derecho de asociación de carácter negativo y en supuesto cumplimiento de la

¹⁵⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de inconstitucionalidad 66-2013*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2014). P.30.

prohibición del mandato imperativo, arts. 7 inc. 1° segunda parte y 125 Cn., contradice el mandato de la voluntad soberana y altera el resultado electoral determinado por el pueblo que lo eligió.

Así considera que puede haber fraude al elector y se puede manifestar mediante el transfuguismo, que implica el abandono voluntario de una posición política representativa, adoptando una distinta de la que se ofreció y fue decidida así por los electores, para ingresar a otro grupo parlamentario existente o creando uno nuevo.

Según la Sala de lo Constitucional, el transfuguismo, se produce cuando un Diputado abandona el grupo parlamentario del partido político que lo postuló para el cargo, y se declara “independiente”, bajo el argumento de hacer uso de la garantía establecida en el art. 125 Cn., o de ejercitar el derecho asociarse a un partido político art. 7 y 72 ord. 2° Cn; también cuando la situación del Diputado que es expulsado de su partido político e ingresa a un grupo parlamentario existente o crea con otros Diputados un nuevo grupo parlamentario autónomo; otro supuesto es cuando la situación del Diputado que ingresa a un partido político que no participó y por lo tanto no contó con el apoyo político en las elecciones correspondientes.¹⁵⁸

Par la Sala, todos los supuestos anteriores constituyen un fraude a la Constitución, y por lo tanto producen efectos nocivos al sistema político democrático; de lo planteado se puede establecer que los partidos políticos tienen una connotación constitucional en el ordenamiento jurídico salvadoreño; por lo que constituyen un pilar fundamental dentro del Estado Constitucional de derecho.

La Corte Constitucional del Colombia, considera que el hecho que se desnaturalice la relación que existe entre el elector y la persona elegida, bajo el fenómeno del transfuguismo, se genera un fenómeno perverso.

Al respecto sostiene que se denota en el elegido una falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses

¹⁵⁸ *Ibidem*.

personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político que lo llevó a ocupar un cargo de representación popular, y por supuesto, un fraude a los electores.¹⁵⁹

Para el Tribunal Constitucional Colombiano, “El político que cambia de partido o movimiento político no solo defrauda al elector, sino que cuestiona la legitimidad democrática de su mandato representativo, por la simple razón que el partido o movimiento de acogida no lo tuvo en su lista única al momento de la elección y, por ende, los ciudadanos no tuvieron oportunidad de apoyarlo, en tanto integrante de esa agremiación política”.

De lo anterior se evidencia que no se trata de una relación jurídica cualquiera; sino de proteger un mandato de representación que tiene orden constitucional; que es depositado por la población como delegantes en las personas elegidas.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, sobre ese tema, esgrime que los “Diputados acceden al cargo a través de los partidos políticos, y conservan con relación a esos partidos un vínculo de representatividad”.¹⁶⁰

En ese orden, se denota que existe en este caso una relación entre el diputado y el partido político; y como expone la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, lo único que le debe a éste (partido político), es una lealtad de atenerse al programa electoral presentado y por el cual los electores aprobaron al haberlo elegido.

Con las ilustraciones apuntadas, es claro que los partidos políticos desarrollan una función importante dentro del Estado Constitucional de Derecho en El Salvador; ya que son la base del sistema democrático del país; por medio de los cuales se accede al poder político; en ese sentido, la Constitución de la república establece a los partidos la potestad de auto organizarse y realizar actividades con fines electorales; por ello, la jurisprudencia constitucional salvadoreña reconoce, un lugar especial

¹⁵⁹ Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-303/10*, (Colombia: Corte Constitucional de Colombia, 2010).

¹⁶⁰ Sala Constitucional de Costa Rica, *Sentencia 30-IV-2003*, (Costa Rica: Corte Suprema de Justicia, 2003).

de los partidos políticos en el orden jurídico, exponiendo que son “instrumentos cualificados de la representación política, es decir, herramientas útiles para el desarrollo y mejora de la representación política”.

La naturaleza de los partidos políticos, es que son mecanismos de organización y estructuración de representación política; lo cual nace de las organizaciones, que tienen como base el derecho de asociarse para constituir partidos políticos, art. 72 ord. 2º Cn., y forman parte en la medida que la Constitución dispone del sistema democrático y pluralista del país; siendo esa la relación que existe de los partidos políticos con el Estado Constitucional de Derecho en El Salvador.

17. Relación entre Democracia, representación y partidos políticos.

Estos conceptos se encuentran íntimamente relacionados, bajo la idea que los PP, ejercen una representación política democrática; conjugando así tres elementos, que analíticamente convergen.

De los tres, Democracia es el concepto más antiguo, como precisa Víctor Martínez¹⁶¹, quien relaciona que su prestigio se debió remontar al rechazo que en épocas clásicas sentían por ella autores como Platón o Aristóteles; quienes tenían una forma muy particular de ver las cosas relacionadas al gobierno.

Interesante resulta, la afirmación del autor, explicando que la democracia no nació con partidos, ni tampoco el principio de representación le fue inherente; asevera que en su momento fundacional, la democracia no era representativa; sino que su raíz, que hoy parece inseparable de la libre elección de gobernantes, fue durante siglos el sorteo y no la elección; considera que el significado de la democracia, atraviesa un largo viaje histórico, inspirado por la ilusión de que los ciudadanos tengan gobiernos que los representen.

La idea de representación fue tomando mayor robustez, se estima que su invención, siglos después, es un legado de revoluciones históricas (inglesa, estadounidense y

¹⁶¹ Víctor Hugo Martínez González, *PARTIDOS Y DEMOCRACIA (¿“PORQUE AMORES QUE MATAN NUNCA MUEREN?”)*, Volumen 5, número 10 (México: Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la UACM, abril, 2009), p.3

francesa) que generarían ideas radicalmente modernas, tales como la existencia de ciudadanos y, sobre todo, la consideración de que toda autoridad legítima procede del consentimiento sobre aquellos que va a ejercerse; configurándose así una relación de confianza y responsabilidad.¹⁶²

No todos pueden gobernar, es una realidad dentro del ámbito social y fue una talante que en su momento fue concebida y se le encontró respuesta dentro del principio de representación; donde unos asumirían el papel de representantes y otros el de representados; esta representación, cumple funciones para las que no había sido ideada en principio, pues acaba siendo el único fundamento teórico para hacer dos cosas distintas: representar a los gobernados y ejercer el papel de gobernante, a las que corresponden contenidos funcionales e institucionales diferentes.¹⁶³

La canalización de suma de voluntades de personas que desean ser representadas, encontró un aliciente en los partidos políticos; así se fue instaurando una fórmula que permitiría consensuar la voluntad social, bajo la premisa que simpatizaban con determinados ideales de trabajo, administración y gobierno; naciendo un vocablo que se mantiene hasta nuestros tiempos, el cual reviste, una gran responsabilidad; de representar a un pequeño grupo de personas, pasarían a representar al pueblo.

En esa sincronía, por medio del principio de representación, los PP, se convirtieron en agentes de representación política; emergiendo una relación que no se puede disolver por la misma naturaleza, si se continua pensando que los asuntos de gobierno conciernen a toda la población.

Cuando un grupo de personas que comparten intereses y valores sobre como manejar el país, forman un partido político para llevar candidatos a las elecciones, para llegar al gobierno y poner en práctica sus ideales; en un país donde todas las personas quisieran aplicar sus propias ideas en el gobierno, sería caótico; ahí es donde los partidos tienen importancia.

¹⁶² *Ibíd.*

¹⁶³ Antonio Javier Trujillo Pérez, *Relaciones entre los conceptos de Representación y Responsabilidad Políticas* (España: Facultad de Derecho, Universidad de Málaga, 1999) p.2

Los partidos entonces agrupan ideales de las personas que se identifican con ellos; es ahí donde se genera la representación de estas personas; y si forman mayoría y logran que los elijan para gobernar, se configura el principio de democracia; que se denota de la participación ciudadana en los asuntos de gobierno por medio de elecciones libres; en consecuencia, los partidos se encuentran íntimamente ligados al principio democrático, porque representan a la población en los asuntos estatales.

Cuando una nación es democrática, se colige que también es soberana, porque el pueblo es el que manda y es el que elige a las autoridades para que los represente en la discusión de los asuntos de país, por medio de la aprobación y ejecución de las leyes; desde el presidente hasta los alcaldes; quienes son elegidos a través de partidos políticos.

18. Protagonismo de los PP en el ámbito político.

El investigador en el área de Estado de Derecho, Oscar Pineda, plantea que los PP, han sido la principal unidad organizativa para competir por el poder político en las democracias modernas.¹⁶⁴

Según el tratadista, a pesar que existe reiterado material académico que les atribuye un estado de crisis, e incluso en contra de predicciones sobre su desaparición, sienta una base de la realidad social, relacionada con una verdad sobre estos entes; y es que citando la frase del Doctor Víctor Martínez, *el cadáver de los partidos no apareció por ninguna parte*, refiere que cuando determinados partidos entran en crisis de legitimidad, la alternativa ha sido nuevos partidos y no una forma diferente de organización para la competencia por el poder.

En la misma línea de pensamiento, el citado especialista Martínez¹⁶⁵, advierte sobre la capacidad darwinista que los partidos políticos han tenido para persistir en el tiempo; incursionando en una de sus investigaciones sobre “las transformaciones

¹⁶⁴ Oscar Pineda, *Capítulo 5. Los Partidos Políticos, desarrollado en la obra Derecho Electoral Salvadoreño*, Primera Edición, (San Salvador/El Salvador: Departamento de Estudios Políticos, Fundación Salvadoreña para el desarrollo Económico y Social, diciembre 2020), p.213.

¹⁶⁵ Víctor Hugo Martínez López, *Partidos Políticos: un ejercicio de clasificación teórica*, vol.17 no.33 (México: Perfiles Latinoamericanos, junio 2009), p.56.

partidistas contemporáneas”; esto denota el protagonismo que los PP, han tenido desde que aparecieron dentro de las diferentes realidades sociales; los cuales han sido objeto de diversas transformaciones dependiendo de las épocas; además, de la conformación y composición que han sufrido a lo largo de su historia.¹⁶⁶

Este protagonismo va mas allá de cualquier expectativa, al punto que se no puede concebir la existencia de la Democracia, entendida como el poder del pueblo, sin la existencia de Partidos Políticos; situación evidente en El Salvador, desde la instauración del sistema político, posterior a la independencia en 1821; y remarcada con la firma de los Acuerdo de Paz de 1992, época desde la cual, se concibe la consecución de procesos electorales, bajo una connotación democrática y representativa; donde los principales protagonistas han sido los PP, como mecanismo para acceder al poder político del Estado.

En un tema reciente en nuestro país, relacionado al protagonismo de los PP, la Sala de lo Constitucional, emitió una sentencia, con la cual se modificó el sistema político, con el advenimiento de candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas de 2012; permitiendo que persona de forma individual puedan participar en elecciones y llegar a formar parte de la Asamblea Legislativa, como representantes del pueblo.

Pese a esto, los Partidos Políticos, continúan teniendo protagonismo; siguen siendo la base del sistema de representación política del pueblo; aun cuando, existan estipo de cadidaturas no partidarias o independientes, son los PP, a los que la Constitución ha concedido mayores privilegios para el desarrollo de la política.¹⁶⁷

Por ahora en El Salvador, las candidaturas independientes, están contempladas para que personas, sin pertenecer a un PP, participen en elecciones a diputados de la Asamblea Legislativa; no para optar a los principales cargos públicos como son

¹⁶⁶ El tema de los partidos políticos, ha sido muy debatido y tratado por diversos autores, algunos de ellos, han proferido sobre conceptos aproximados, otros han enfocado sus estudios sobre aspectos funcionales, surgen en las ideas, el tratamiento acerca de los beneficios que representan, como de las dificultades; como se ha reseñado en anteriores líneas, hasta se han aventurado en pesar, que los PP, podrían desaparecer; pero esa es una situación que hasta este tiempo, no encuentra respaldo; concluyendo que aunque los PP, pierden legitimidad por diversos motivos, su continuidad se encuentra asegurada y seguirán siendo objeto de estudio en sus distintas dimensiones y siendo los principales protagonistas dentro de la política.

¹⁶⁷ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. 10-2011*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2009), p. 1.

la presidencia y vice presidencia de la república, donde se contempla la necesidad que los candidatos a optar a estos cargos, deben hacerlo por medio de los partidos políticos; ya que el art. 85 de la CN., determina que los PP son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno.

También se establece que el sistema político es pluralista y se expresa por medio de partidos políticos; esto significa que aunque existan grupos de poder económico, político, social o de otra índole, que tengan la intención de acceder al poder estatal, por sus propios medios jurídicamente no tienen esa posibilidad, porque está reservada para los PP.

El Salvador cuenta con una democracia contemporánea, la cual fundamentalmente es representativa; y prescribe que el gobierno se ejerce por medio de representantes que son seleccionados en un proceso electoral, regulado por leyes que garantizan la participación política, de forma activa y pasiva; esta democracia contemporánea como la describe el Ex gobernador del Atlántico Verano de la Rosa, debe tener un sistema electoral con reglas garantistas de igualdad a todos del derecho de acceso al poder político y a la participación electoral.¹⁶⁸

En esta participación política-electoral, que consiste en la posibilidad de elegir y ser elegido, debe primar la idea que todos tenemos del derecho a participar eligiendo y tener las posibilidades de ser elegidos en condiciones formales, jurídicas, políticas y materiales.

En consonancia, de la Rosa, explica que la exclusión de ciudadanos en el sistema electoral, choca con la idea de igualdad de todas las personas en su aspiración a formar parte del proceso de formación del poder político democrático.

En ese orden de consideraciones, ¿cuál es el papel que juegan los PP en el ámbito político?, la respuesta a esta interrogante tiene diversas connotaciones, pero una

¹⁶⁸ Eduardo Verano de la Rosa, Analista y Ex gobernador del Atlántico, *Democracia y partidos políticos*, (Bogotá/Colombia: Revista digital La República, publicada el 16 de septiembre de 2021). <https://www.larepublica.co/analisis/eduardo-verano-de-la-rosa-500119/democracia-y-partidos-politicos-3233000>.

de las principales es que son las piezas básicas para que el proceso de selección sea transparente, igualitario y accesible a los ciudadanos.

Juan Pabón, relaciona que la democracia necesita a los partidos políticos, como los árboles al sol para adquirir la energía que los fortalece y embellece; considera que son el eje de la deliberación y de la construcción del cuerpo político de la sociedad civil y son la esencia de la democracia de cierre.¹⁶⁹

Hans Kelsen, sostiene que la democracia moderna descansa, pueden decirse en los partidos políticos.¹⁷⁰

A partir de esta interrelación, es que en el ámbito político que esta relacionado con la toma de decisiones de las personas que son elegidas para el desempeño de un cargo público es que los partidos tienen especial relevancia; porque a través de ellos se permite llegar a ostentar el poder político, de donde se emanan decisiones que serán convertidas en ley, bajo la ficción de representación popular.

El protagonismo de los partidos resulta evidente, al punto que tratadistas como Manuel García Peñayo, determinó un epigrafe sobre el cual escribió denominandolo el Estado de partidos.¹⁷¹ Donde se afirma que son los partidos los que ejercen el control del Estado; porque son dirigentes de un partido político los que estan al frente del ente estatal.

Hans Kelsen refería que los partidos son necesarios en una democracia, lo cual se debe a que racionalizan las ideologicas políticas; donde se tiene como principio fundamental el pensar diferente, siendo una situación que ayuda a mejorar la cosa pública que en este caso es el Estado; para ello, canalizan el pluralismo político, donde hay debates abiertos y se discuten temas que generan diversas reacciones, que obviamente merecen respeto.

¹⁶⁹ Juan Antonio Pabón Arrieta, *La democracia en América Latina: un modelo en crisis*, (Barcelona: Bosh Editor, 2019).

¹⁷⁰ Hans Kelsen, *De la esencia y valor de la democracia*, (España/Oviedo: KRK Ediciones, 2006).

¹⁷¹ Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, (Madrid: Alianza Editorial, 1986).

19. Protagonismo de los PP en el ámbito económico.

El financiamiento público se otorga con el objetivo que prevalezca sobre el privado; porque este último no va a financiar a un PP gratuitamente, porque siempre existen intereses por medio; de alguna manera siempre hay un intercambio de intereses en este tipo de financiamiento; ya que los grupos económicos de carácter privado, tienen una visión macroeconómica, por lo que buscaran alternativas para mantener su estatus económico aun cuando ello implique un involucramiento político.

Una realidad de los partidos políticos es que para que subsistan y desarrollen sus actividades, necesitan recursos económicos; parte de este dinero en El Salvador, lo proporciona el gobierno a través del TSE, que proviene del dinero que paga el pueblo en materia de impuestos; con el que se paga parte de los sueldos de las personas que conforman los partidos políticos.

Los partidos políticos para su desempeño cuentan con un presupuesto ordinario que es diseñado por ellos mismos; para tiempos de campañas, ese presupuesto se incrementa significativamente, ya que realizan actividades para poder convencer a los electores; regalan gorras, camisetas, y otros productos; asimismo, para gastar en publicidad a través de diferentes medios de comunicación; pago de sueldos de personas que trabajan dentro de los partidos, capacitaciones, y otros, como visitar los lugares donde les interesan ganar la simpatía de los ciudadanos; actividades que lógicamente implican el uso de recursos económicos.

Este dinero se distribuye a los partidos y proviene de impuestos que el pueblo paga al Estado; pero también, existe una tendencia donde para los principales partidos, predominan las grandes donaciones, tanto las declaradas, como las no declaradas, que son las que se realizan debajo de la mesa y llegan directamente al candidato.

Esto explica porque los grandes donantes tienen una enorme influencia en los partidos políticos, porque siendo ellos los principales financistas, desde la campaña logran establecer una conexión directa con el partido, con los líderes o candidatos

que luego ocuparan los principales cargos en el gobierno; establecen una conexión con la élite política; para poder tener injerencia en las decisiones del gobierno.

Así se establece que grandes cantidades de dinero se dirige a los partidos políticos que tienen más posibilidades de ganar, para controlar el órgano ejecutivo como el órgano legislativo; siendo una estrategia de los grandes financistas de estar con quien tiene más posibilidad estar en el poder, es decir, con quien va a tomar las decisiones importantes dentro del Estado; generándose una especie de compra de voluntades a fin de obtener favores por parte de los candidatos que llegan al poder o para no ser afectados con las leyes que implementarán y con ello, para que sus intereses no sean afectados.

Porque sobre todo las donaciones que se dan bajo la mesa o a escondidas, generan efectos condicionales; esto reafirma que la gente vota, pero los ricos compran a quienes son elegidos o influyen sobre ellos, como lo sostiene Francisco Durand; quien se cuestiona que debería pesar más una persona un voto, que un millón de dólares que un presidente o un congresista que con el cual ya existe una conexión, un compromiso de atender sus solicitudes.¹⁷²

La manera como se conducen los partidos y por los recursos económicos que reciben tanto los provenientes del Estado y de personas particulares, hacen que los partidos tengan un protagonismo significativo dentro del ámbito económico; donde captan fuertes cantidades de dinero que utilizan para poder realizar sus actividades político partidarias como las que se han mencionado.

Este protagonismo surge porque los partidos, son focos de concentración de poder cuando ostentan cargos de elección popular; por consiguiente, los PP tienen una fuerte vinculación económica recibiendo y erogando dinero del Estado y de fuentes privadas, que destinan al pago o financiamiento de las campañas electorales.

¹⁷² En la idea de Francisco Durand en su obra *El Dinero de la Democracia. Quién financia los partidos políticos*, (Perú: Fondo Editorial de la PUCP, 2020), los grandes financistas deberían estar con candidatos que coincidan con sus ideas y sobre todo con la defensa del modelo económico que profesan; lo cual depende de la calidad del financista y del candidato que se dice debe tener la posibilidad de decirle al financista que no puede ponerle condiciones en el desarrollo de sus actividades.

Prácticamente se convierten en empresas que tienen un giro comercial definido, vinculado al campo político por el que reciben dinero; generando un círculo económico de trabajo rentable y atractivo; porque se les paga por hacer o relacionarse con política; evidenciando un protagonismo en el sistema económico.

20. Los Partidos como Agentes que participan en el sistema Económico.

En esa consonancia, los partidos políticos por su naturaleza son agentes políticos, pero por su vinculación con el dinero, tienen una denotada incidencia en el ámbito económico; siendo a partir de este enlace entre política y recursos económicos que se considera que los institutos políticos son agentes económicos.

Esto se debe a que sus actividades se apegan al concepto que define a esta figura; donde se dice que un agente económico es toda persona natural o jurídica que participa en la economía, desempeñando cualquier clase de actividad económica.¹⁷³

José Francisco López, hablando del tema, afirma que un agente económico es toda persona física o jurídica que participa del algún modo o en alguna parte del proceso de una actividad económica.

En ese orden de ideas, queda claro que los partidos políticos, ejercen una actividad económica incesante; donde por su naturaleza obligadamente deben relacionarse con otros agentes económicos, como es el Estado, que es el ente que le provee recursos por mandato legal, a través del financiamiento público; proveniente del dinero que es captado en materia de impuestos a la población.

De la misma manera, los partidos se interrelacionan, con otros agentes económicos como empresas u otros tipos de personas jurídicas o naturales que proveen

¹⁷³ Andrés Avilés Arias, *Economía*, (Revista digital: economipedia, publicado el 10 de enero de 2019). En este artículo se define que economía es una ciencia social que estudia la forma de administrar los recursos disponibles para satisfacer las necesidades humanas. A partir de ahí analiza el comportamiento, las decisiones y las acciones de los seres humanos, es decir, estudia como las personas, empresas y gobierno toman decisiones relacionadas con la producción, distribución y consumo. Refiriéndose a la economía de un país, hace referencia que es el conjunto de todas las actividades interrelacionadas que dentro de él se producen. <https://economipedia.com/definiciones/economia.html>.

recursos para el desarrollo de sus actividades, por medio del financiamiento privado, como pueden ser donaciones, préstamos bancarios u otras formas.¹⁷⁴

Estas vinculaciones con este tipo de agentes políticos y los recursos que manejan constantemente; nos llevan a la conclusión, que efectivamente los partidos políticos son agentes económicos, con trascendencia social.

Económicamente hablando las actividades de los partidos políticos impactan dentro del sistema económico de un país; considerado como un conjunto de acciones que contribuyen a la situación económica de una sociedad y el desarrollo de la misma; para generar ingresos.

También se dice que un sistema económico, es la forma en la que una sociedad o Estado organiza su producción y distribución de bienes, para su desarrollo; lo cual generalmente están reguladas en las Constituciones de cada país. La importancia de un sistema económico¹⁷⁵, radica en que son la vía para definir cómo se distribuye la riqueza y cómo se toman las decisiones referidas a la producción nacional.¹⁷⁶

En relación a los sistemas económicos, existen una clasificación que atiende a ciertos criterios; uno de ellos estima que se clasifican “Basados o no en la propiedad privada”; dentro de los cuales se ubica el sistema “capitalista”, conocido como

¹⁷⁴ José Francisco López, *Agente Económico*, (Revista digital: economipedia, publicado el 15 de abril de 2021). Ampliando el término, al autor comenta que denominamos agente económico a cualquiera de las partes que hacen posible la actividad económica; así, dentro de la actividad económica y del proceso económico en general podemos encontrarnos con diferentes agentes; que pueden participar o tomar decisiones en forma de productores, consumidores, ahorradores o incluso inversores. Además, define que se puede hablar de agentes económicos de forma individual o de forma general; en el primero de los casos, manifiesta que podría ser una relación entre un comprador y un productor; y de forma general, brinda un esquema donde la ciencia política divide a los agentes económicos en cuatro: 1-*hogares*: Forma parte tanto las familias como aquellas personas que viven solas, pero toman decisiones económicas. Decisiones que puede ser consumir, trabajar por cuenta propia o ajena, incluso ahorrar e invertir. 2-*Empresas*: Son todas aquellas personas jurídicas que realizan una actividad económica, independientemente de que dicha actividad sea con fines de lucro o no. 3-*Estado*: Normalmente trata de actuar como regulador y recaudador de impuestos en la economía. 4-Bancos Centrales: regulan o emiten normas para estabilizar la economía. <https://economipedia.com/definiciones/agente-economico.html#referencia>.

¹⁷⁵ El sistema económico, está compuesto por varios elementos que son necesarios para su funcionamiento; como son: 1- Las necesidades de la población, los bienes y los servicios; 2-Las actividades económicas que se resumen en producción, distribución y consumo; 3- Los factores productivos como son la tierra, el trabajo, el capital y la organización; 4-Los Agentes económicos, donde entran las empresas privadas, las familias y el sector público; y 5-Los sectores económicos, entre ellos el sector agropecuario, industrial y de servicios.

¹⁷⁶ Luis X. Barrios, *Tipos de sistemas económicos y su relación con las finanzas personales*, (México: blog, ARKANGELES, publicado el 15 de diciembre de 2021). <https://www.arkangeles.com/blog/sistemas-economicos-que-son-y-tipos>.

economía libre o de libre mercado, porque no interviene la regulación del gobierno, sino factores como la oferta, la demanda, el precio y los mercados.

En este sistema, son los individuos y las empresas privadas las que están a cargo del proceso productivo del país; según el índice de libertad económica de la Fundación Heritage, los países que con mayor libertad económica son Hong Kong, Singapur, Nueva Zelanda, Suiza, Australia e Irlanda; los cuales se caracterizan por tener un alto grado de apertura al mundo y respetar el derecho de propiedad.¹⁷⁷

En contraposición, se encuentran el sistema socialista, conocido como economía planificada; donde se tiene la intervención del Estado en el proceso de producción de la economía; aquí se exige la sustitución de la propiedad privada en las actividades económicas por la propiedad colectiva; planteando la distribución igualitaria de la riqueza, para que se eliminen las clases sociales.¹⁷⁸

Dentro de esta categoría, encontramos a China, Vietnam, Cuba, Corea del Norte y Venezuela; donde el sistema político tiene a su base el unipartidismo, control Estatal y falta de libertad de prensa.

Otro de los criterios de clasificación, es “Basados en la toma de decisiones”, donde están los de Economía tradicional; que es un modelo de economía simple, basado en las tradiciones que fueron exitosas en el pasado.¹⁷⁹

Otra forma que adopta el sistema económico es el “Autoritario”, aplicado en países de régimen comunista donde el Estado tiene en su poder todos los medios de producción, se limitan las libertades individuales y se fijan los precios del mercado; se toman las decisiones sobre qué, cómo y quién puede producir.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Javier Sánchez Galán, *Socialismo*, (Revista digital: economipedia, publicado el 30 de mayo de 2016).

¹⁷⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁹ Carlos Humberto Monsalve López, *De la economía tradicional y otras economías*, (Colombia: Editorial, Universidad Católica de Oriente, 2020), p.12.

¹⁸⁰ Andrés Sevilla Arias, *Tipos de Sistemas económicos*, (Revista digital: economipedia, publicado el 17 de febrero 2020).

También existe un sistema mixto de economía, utilizado por la mayoría de países; en el que una parte de las decisiones recaen en los ciudadanos y otra parte en el gobierno; generándose un sistema económico híbrido, donde se aplica el sistema capitalista y respeta la propiedad privada, el libre mercado y la constitución de empresas, pero la autoridad central interviene en los mercados para darle estabilidad a la economía, estimular la demanda y frenar ciclos económicos.

Este tipo de economía, se considera una corriente de pensamiento que afirma la evolución de los sistemas económicos, que presenta un punto de equilibrio y se apoya en dos pilares, una democracia real y participativa; donde se ve al Estado, como un Estado Coordinador, en una suerte de inteligencia social que velará por el interés del conjunto; enfatizándose que el gobierno, será una herramienta de la organización social, manejada por representantes genuinos y voluntarios.¹⁸¹

En el caso de El Salvador, a partir del art. 101 de la Constitución de la República, se encuentra la normativa que regula un acápite nominado “Orden Económico”; de los cuales se extrae que el sistema económico es de carácter mixto; y dispone que deberá responder a principios de justicia social; asimismo, que es el Estado el que promoverá el desarrollo económico y social, mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos.

Además, en el art. 102 de la Cn., determina que se garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social; también se reconoce el derecho a la propiedad privada en función social; se prohíben las prácticas monopolistas, a fin de garantizar la libertad empresarial y proteger al consumidor, art. 110 de la Cn.

La normativa, permite que haya un sistema económico mixto; en el que participan los partidos, según se observa en detalle de ingresos y gastos reportados en los

¹⁸¹ Osvaldo Walter Gutierrez Andrade, *Sobre la Economía Mixta (Una aproximación a la economía plural de Bolivia)*, (Bolivia: Universidad Católica Boliviana San Pablo, 2010), p. 92. Una de las premisas de este sistema económico entiende que, este concepto de Estado Coordinador, como inteligencia conjunta, disolverá las contradicciones entre los intereses del Estado y los intereses de los individuos. Desde ese punto de vista, toda intervención del Estado en la economía se deberá entender como la necesidad de ordenar el funcionamiento económico desde una visión más amplia que la particular de las empresas y los individuos, pero precisamente para favorecer equitativamente el funcionamiento económico de los individuos y las empresas.

periodos fiscales que se han tomado como ejemplos, únicamente para ilustrar el manejo económico que tienen los PP.

Durante el 2014.

En el sitio oficial del Tribunal Supremo Electoral, se encuentran publicados, estados financieros que los PP proporcionaron a esa autoridad electoral; donde constan el financiamiento público y privado del que fueron objeto; los cuales se citaran para examinar los flujos de dinero que obtuvieron para sus campañas electorales en el 2014.

El PP, ARENA, en su detalle de ingresos en el año 2014, reportó haber recibido como financiamiento público la cantidad de \$4,685,902.54 de los Estados Unidos de América; como financiamiento privado captó \$14,175,416.57 dólares americanos; totalizando \$18,861,319.54 dólares americanos; en sus estados financieros, refleja un gasto total en el año 2014, de \$24, 548,310.76; en el año 2015, refleja \$ 13, 280,020.28 dólares Americanos.¹⁸²

Por su parte el FMLN, en sus ingresos de enero a diciembre del 2014, detalla un total de ingresos de \$1,468,256.24, según el dato, corresponde al financiamiento privado de sus contribuyentes; el partido GANA, plasma haber recibido donaciones para la campaña electoral del 2015, \$412, 429.16 dólares americanos.¹⁸³

Una cantidad de \$ 761, 975.00 informa el PCN, que obtuvo en el rubro de donaciones; el PDC describe \$22, 653.05 de ingresos durante el 2014; otro instituto político denominado PSD, manifestó en su informe, que fueron \$19,785.00 dólares americanos los que recaudaron; y el PSP, son \$ 55,682.31, dólares los que reportan como ingresos y gastos.

¹⁸² Tribunal Supremo Electoral, *Lista de Donantes y Estados financieros*, (San Salvador: ARENA, enero 2018), visto en <https://www.tse.gob.sv/TSE/Elecciones/Partidos-Pol%C3%ADticos/Informaci%C3%B3n-financiera>.

¹⁸³ *Ibíd.*

Durante el año 2015.

Para el 2015, ARENA, determinó haber recibido como ingresos \$12,955,643.17 dólares americanos; el CD reporta que recibió \$3,695.24 dólares en el rubro de donaciones; el FMLN recibió \$3,340,936.98; GANA \$849,535.78 en su balance de ingresos; el PCN \$2,107,996.05 para este año; el PSD detalla \$36,532.26; y el PSP, reportó \$34,850.92.

Como se puede observar de las cantidades de dinero extraídas de los informes emitidos por los PP, los cuales únicamente han sido citados a manera ilustrativa; se determina que efectivamente, estos institutos políticos, manejan fuertes cantidades de dinero; situación que tiene un impacto en el ámbito eminentemente económico; pues son agentes que captan dinero, para el desarrollo de sus actividades como para la realización de las campañas electorales.

Con lo detallado, se verifica que los partidos, tienen una participación significativa y continua en el sistema económico; comprando productos y erogando pagos de dinero, a fin de poder desarrollar sus actividades; considerándolos como agentes que tienen una participación económica importante, contribuyendo al desarrollo económico y social del país.

Pero como se detalla a continuación, esta incidencia económica de los partidos, tiene una mayor relevancia dentro del campo económico, por las formas irregulares o fraudulentas con las que algunos partidos obtienen recursos económicos o por el uso inadecuado que le dan al dinero con los que son financiados, rayando con el campo de la ilegalidad; siendo actos reprochables, que deben ser investigados y sancionados desde un ámbito penal-económico.

21. Situación económica de los Partidos Políticos en el ámbito nacional.

Es evidente que los recursos económicos son importantes para el financiamiento de los PP, como para la consecución de los diferentes eventos electorales; sin dinero,

obviamente las posibilidades electorales disminuyen; la participación política implica gastos de recursos financieros para poder llegar y convencer a los electores.

A partir de ahí se genera una fuerte dependencia entre el dinero y la política; los PP, no pueden implementar sus estrategias únicamente con los recursos que el Estado proporciona o con los recursos propios; deben recurrir al financiamiento político privado provenientes de fuentes económicas, que tienen interés en la política.

De esta forma se ha detectado que, durante las campañas electorales, promueven un uso abusivo de fondos privados y del Estado en el caso de los partidos oficiales, para promover candidaturas a cargos de elección popular y las propuestas para su elección; la meta es obtener el triunfo electoral para tener a su disposición recursos económicos.

Prácticamente la participación política se ha vuelto una forma de vida, de lucro para los actores políticos, que ven una forma segura de recuperar el dinero invertido; lo que se observa es la instrumentalización de la política para hacer dinero o para mantenerlo, sin importar su método; por este motivo, se considera que los PP, son Agentes políticos con incidencia económica, como se detalla en los subsiguientes textos.

Muchos son los estudios e investigaciones que se han realizado sobre la relación que tiene el dinero con la política; en un informe emitido por la OEA¹⁸⁴, hablando de la región Latinoamérica, se reconoce que el dinero es influyente en la política; se dice que la concentración del dinero, produce concentración del poder.

Se especifica que no se trata del dinero en abstracto, sino de los intereses que representa; hace sopesar que esos intereses a menudo logran pesar más que la expresión de la voluntad popular; poniendo en riesgo que las democracias sirvan a

¹⁸⁴ Carlos Ernesto Ichuta Nina, *Política, Dinero y Poder, un dilema para las democracias de las Américas*, Primera Edición, (Distrito de Columbia, Estados Unidos de América: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2011), p. 26.

quienes concentran dinero y no al interés general, lo cual representa una amenaza sobre la construcción permanente de la legitimidad.

Una de las advertencias de este informe es trascendental, considerando que cuando un gobierno pierde legitimidad, obviamente pierde autoridad, y se debilita su capacidad para actuar y ejercer el poder en el marco de un Estado democrático de derecho; poniendo en evidencia el aumento de la tentación de quienes gobiernan, de buscar el poder estatal en una fuente distinta a la que emana de la legitimidad.¹⁸⁵

El informe pone en palestra la relación del dinero con la política, conllevando a distorsiones importantes, como causa de un inadecuado financiamiento político, como de la pérdida de la confianza social en la democracia; percibiéndose que quienes gobiernan, accedieron al Estado por ventajas ilegítimas y para servir a los intereses de quienes los financiaron, en lugar de cumplir el mandato electoral de quienes votaron por ellos.

Según el organismo internacional, política y dinero puede convertirse en la primera pieza de un dominó que afecta a todo un sistema político y, por ende, a un Estado democrático de derecho; es un problema de origen el que acarrea este fenómeno de financiamiento ilegal de PP, porque se altera la voluntad popular.

Nieto Guerrero, esgrime que, a pesar del desapego de los políticos con el dinero, estima que, en la vida real, no se puede hacer política sin dinero¹⁸⁶; concibe que sin recursos financieros, no existirían los PP, o las agrupaciones políticas; y los políticos no tendrían posibilidades de convertirse en opciones de poder a través de las vías electorales.

Para el tratadista, el problema no está en la relación, sino en su lado oscuro, porque hay recursos obtenidos de manera ilegal, a través de múltiples vías; señala,

¹⁸⁵ *Ibíd.*, p.27.

¹⁸⁶ Francisco Nieto Guerrero, *La ambigua relación de los políticos con el dinero*, (Buenos Aires/Argentina: Revista Nueva Sociedad, enero-febrero de 2010), p. 104.

además, que esto genera una pérdida general de confianza y la sensación de que no es la sociedad, sino una minoría privilegiada, la que decide los asuntos públicos.

Se apunta que la relación del dinero con los políticos, genera una discordia popular; añade la preocupante laxitud moral de algunos políticos, jueces y ciudadanos ávidos de dinero fácil; sumado a los altos costos de las campañas electorales, que son circunstancias que han agudizado la dependencia de los políticos frente al dinero de los donantes.

En un informe de IDEA Internacional, se dice que el dinero es un componente necesario en cualquier democracia, porque hace posible la participación política, las campañas y la representación; esta entidad, expresa que, si esta relación entre dinero y política no se regula de manera efectiva, puede socavar la integridad de los procesos políticos, las instituciones y poner en peligro la calidad de la democracia.¹⁸⁷ Mario García citando al politólogo sueco Stein Rokkan, quien afirmó que la gente vota, pero los recursos deciden; sobre el tema del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas, considera que constituye una caja negra, porque no hay control sobre el dinero que los partidos captan.

Asimismo, advierte que esto genera un problema mayor relacionado con la participación política.¹⁸⁸ El dinero es considerado como un factor que mina a los partidos como entidades de recepción de la pluralidad política, porque genera una alteración indebida de la opinión social.

Transparencia Internacional, expone que el dinero es esencial en los sistemas democráticos, porque sirve para que los ciudadanos se organicen en partidos políticos; también para apoyar la formación de nuevos líderes y para presentar propuestas de gobiernos en las contiendas electorales; para este organismo, si no

¹⁸⁷ IDEA Internacional, *El Dinero en la Política*, (Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2021), <https://www.idea.int/es>.

¹⁸⁸ Jorge Mario García Laguardia, *Dinero y Política, La Cuadratura del Círculo de la democracia en América Latina*, (San José Costa Rica, junio 2001), p. 6.

se tiene dinero, el grupo que se encuentra en el poder, tendría ventajas sobre los competidores; por ende, no habría posibilidad de alternancia en el poder.¹⁸⁹

La entidad Proyecto Criminis, reconoce la esencialidad del dinero para un buen funcionamiento de las democracias y de los partidos políticos, siempre y cuando, sean utilizado de manera transparente, contabilizado debidamente a la vista de la ciudadanía y sujeto a mecanismo de control Sociales y Estatales.¹⁹⁰

Dos factores o problemas se destacan del vínculo entre dinero y política, por un lado, pueden estar en conflicto con los principios de igualdad ciudadana y competencia equilibrada en las elecciones, por el otro, puede afectar negativamente la representación política; esta entidad describe ejemplos importantes a destacar, sobre casos en los que el dinero tiene un impacto negativo en la política.

*Así se tiene: 1-Cuando la disponibilidad de recursos se convierte en factor decisivo para ganar las elecciones en lugar de las propuestas de los candidatos; 2- Cuando el dinero apostado a las campañas electorales defiende en primer lugar intereses privados y los partidos y candidatos que representan intereses colectivos no logran comunicar sus ideas; 3- Cuando el partido en el gobierno utiliza el aparato y los recursos del Estado en beneficio de la campaña electoral de sus candidatos; 4- Cuando empresas contribuyen con campañas electorales a cambio de favores futuros por parte de los representantes electos.*¹⁹¹

Otras causas son: 5- *Cuando grupos ilegales, tales como el crimen organizado, el narcotráfico u otros grupos armados, apoyan candidatos que en el ejercicio de sus funciones representarán intereses ilícitos; 6- Cuando los recursos para financiar las campañas electorales son recaudados individualmente por los candidatos y no por los partidos generando el riesgo de un compromiso personal del candidato con el donante.*

¹⁸⁹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Dinero en la política, asunto de todos*, (Berlyn/Alemania: Proyecto Criminis, 2007), p. 107.

¹⁹⁰ *Ibíd.*

¹⁹¹ *Ibíd.*, p. 5.

Además: 7- Cuando los candidatos usan los recursos económicos con fines impropios, tales como la compra de votos u otras formas de competencia desleal; 8- Cuando los representantes electos tienen, en general, un compromiso mayor con los donantes que con la ciudadanía; 9- Cuando los representantes utilizan sus cargos y los recursos públicos asociados para lograr la reelección; 10- Cuando la igualdad ciudadana, reflejada en el principio cada persona un voto, es socavada por la capacidad desigual de aportar dinero a la política.

Estas son algunas de las causas que distorsionan la relación de la política con el dinero; la cual no es mala en sí misma, sino que tiene que ver con los propósitos con el que aportan los recursos monetarios.

Algunos pensadores como Antonio Segurado, reflexionan y denominan al dinero como un poder económico y a la política como un poder político; elevándolos a una categoría de poderes y no a una simple relación; para él debe encontrarse un equilibrio entre ellos, basado en el respeto mutuo y el reconocimiento del papel fundamental que ambos juegan.¹⁹²

Kathia García, citando la obra del príncipe de Maquiavelo, establece que ya de antaño, se evidenciaba un problema de luchas del poder, entre clases que dominan y las dominadas; para ella, la política no se puede separar de la economía; pues son un binomio en las relaciones del poder que existen en las sociedades; este dato permite considerar que la relación entre el dinero y la política, siempre ha existido.¹⁹³

Para Carlos Pastor¹⁹⁴, en América Latina, las corporaciones ejercen su poder, se denota la precariedad de los sistemas políticos y su predisposición para direccionar su política económica en articulación con los grupos financieros; indica que los Estados han perdido poder frente a organizaciones económicas supranacionales.

¹⁹² José Antonio Segurado, *Poder Económico y Poder Político*, (México: Revista digital de Opinión “El País”, publicado el 22 abril de 2002), visto en: https://elpais.com/diario/2002/04/26/opinion/1019772009_850215.html.

¹⁹³ Kathia García Cousin, *Relación entre el poder político y el poder económico en la obra: El Príncipe de Nicolás Maquiavelo*, Revista InterSedes vol.14 n.27, (San José: Universidad de Costa Rica, 2012), p.5.

¹⁹⁴ Carlos Pastor Pazmiño, *Concentración Económica y Poder Político en América*, (Buenos Aires/Argentina: Librería Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales, 2020), p. 7.

De acuerdo con este autor, la realidad ofrece una ecuación enmarañada: empresas + gobierno = captura del Estado; evidencia que la relación entre las empresas y el Estado se puede llegar a descubrir los lazos entre las élites económicas y las élites políticas; para él, reconocer, el vínculo entre dinero y política, permite entender su influencia y las razones por las cuales las políticas públicas se encaminan en la dirección que las grandes empresas desean.

El Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador¹⁹⁵, hablando del caso Mejicano, en uno de sus discursos, expuso que la corrupción, representa la más perniciosa falta de separación entre el poder político y el económico.

Considera que uno de los objetivos de su gobierno, es impedir que el poder político sea de nuevo, un espacio para hacer dinero.

En un tema sobre economía, Elaine Coburn, explicó como ésta (economía), se encuentra ligada íntimamente a cuestiones de poder, a la democracia y a elementos vitales para la salud, la educación, el bienestar social y el medio ambiente; también resalta que una democracia significativa requiere de la participación de la gente común en los debates económicos.¹⁹⁶

Desde una perspectiva de necesidad, se dice que la política no se desarrolla exclusivamente en torno a ideales, proyectos y personas, sino que también requiere de recursos para construir partidos fuertes y organizar campañas electorales; esta idea permite acentuar que el dinero se encuentra ampliamente ligado con la política; ya que la democracia representativa tiene un costo económico.

Así se considera que, entre más y competitiva es la lucha política, más recursos serán necesarios para financiarla; generándose una fuerte dependencia de la

¹⁹⁵ Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La Separación del Poder Político y el Económico*, (México: Revista Letras Libres, febrero 2020), consultado en <https://letraslibres.com/revista/la-separacion-del-poder-politico-y-el-economico/>.

¹⁹⁶ Elaine Coburn, *La Economía como ideología: desafiando el poder político de los Expertos*, (Ámsterdam: El Estado del Poder, 2016), p.2.

política al dinero; ante esta necesidad económica de financiar campañas y PP, los actores políticos buscan diferentes fuentes de dinero para obtener votos.¹⁹⁷

No obstante, la búsqueda del dinero con motivos electorales no es el problema, sino el desequilibrio que se genera en las contiendas electorales, por las exorbitantes cantidades de dinero que se invierten; esto en sí mismo, tiene una connotada relevancia, cuando el dinero financiado, proviene de fuentes ilegales.

21.1. Relación de los partidos políticos en el sistema económico nacional.

Anteriormente se estableció la participación que los partidos tienen en el ámbito económico; la cual puede calificarse como una actividad económica ordinaria de estas instituciones; no obstante, su relación con la economía va más allá, del simple papel que cumplen como agentes económicos dentro de la sociedad.

La relación entre economía y política, tiene un alcance mayor del simple vínculo que existe para financiar a los partidos; para Marx, son un todo indisoluble, y expresa que no se puede separar la economía de la política, porque actúan en conjunto; ya que cada régimen social, se encuentra definido por un modo de producción de los bienes materiales.

La unión de estas figuras, se observan en el modo de producción que comprenden las fuerzas productivas de la sociedad, como las relaciones de producción de los hombres, formando en conjunto la estructura económica de la sociedad, es decir, la economía es condicionada por la súper estructura política e ideológica. Esta relación es tan importante en el desarrollo del propio régimen económico; porque la política es la expresión concentrada de la economía.

Puntualizando la práctica nacional, los grupos económicos siempre han interferido en la política; Harald Waxenecker, manifiesta que algunas empresas han sido

¹⁹⁷ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Honduras 2009, Dinero en la política, asunto de todos*, (Berlyn/Alemania: Proyecto Criminis, 2009), p.8.

capaces de moldear las reglas de juego para su propio beneficio, a un costo social considerable, creando en muchos países la captura económica del Estado.¹⁹⁸

La captura del Estado, es definida por Hellman, como la formación de las reglas básicas del juego o (es decir, leyes, normas, decretos y reglamentos) a través de pagos privados ilícitos y no transparentes a funcionarios públicos.¹⁹⁹

Waxenecker, manifiesta que en la realidad de las democracias Latinoamericanas, se ha producido la captura del Estado, donde se generan las siguientes acciones: a) venta de votos parlamentarios y leyes a intereses privados; b) venta de decretos gubernamentales (presidenciales/ministeriales) a intereses privados; c) manejo inadecuado de los fondos del Banco Central; d) venta de decisiones judiciales en casos penales; e) venta de decisiones judiciales en casos comerciales; y f) contribuciones ilícitas pagadas por intereses privados a partidos políticos y campañas electorales.

En todo caso la finalidad de emplear estos mecanismos, es extraer rentas del Estado, para una gama estrecha de individuos, empresarios o sectores, distorsionando el marco legal y regulatorio básico, con pérdidas potencialmente enormes para la sociedad en general.

A lo largo de la transición política salvadoreña, se observa la creación núcleos familiares empresariales, que se vinculan a través de relaciones familiares y que mantienen a su vez, intereses económicos comunes; conformándose un bloque empresarial, que tienen intereses políticos.

Bajo ese análisis, la trascendencia de los partidos políticos en el sistema económico se debe que estos, por lo general son financiados por empresarios que forman parte del poder económico que busca influir en las decisiones políticas; ya que cuando aportan, donan o contribuyen con recursos económicos, lógicamente esperan o

¹⁹⁸ Harald Waxenecker, *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura de Estado?*, (El Salvador: Heinrich Böll Stiftung, 2017), p.9.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

pretenden que el partido político defienda o potencie determinadas actividades económicas a su favor, como suelen suceder con las licitaciones gubernamentales que se adjudican a ciertos empresarios.

Esta clase económica incentiva a la élite política aportando cantidades importantes de dinero; con lo que se genera un clientelismo político-económico; afectando la legitimidad de las instituciones estatales, que dejan de responder a los intereses sociales, para responder a intereses particulares.

Como ejemplo del actuar de estas élites económicas, según Schneider en los años 90, emergió un modelo de acumulación a nuevos intereses particulares²⁰⁰, considera que la privatización, refundación y posterior expansión regional de los capitales financieros en esa década favoreció, a su vez, la diversificación sectorial de las élites, así como el acceso a otros mercados de la zona.

Prácticamente, las elites económicas han encontrado en los partidos la forma de participar directamente en los asuntos del Estado y las decisiones políticas, por medio de su financiamiento económico; y estos han encontrado en los empresarios, una forma de financiamiento perenne y rentable para sus intereses; lo que provoca una mayor competencia electoral entre los poderes económicos emergentes en el país, para que sus intereses sean tutelados o por lo menos no sean afectados.

Pero para algunos empresarios no es suficiente el hecho de financiar determinados partidos políticos, ni tampoco imponer a un candidato presidencial, alcalde, diputado o funcionarios para que ostenten cargos importantes dentro del gobierno; sino que optan por formar parte de la cúpula o liderazgo de los partidos políticos.

En otros casos, estos empresarios suelen utilizar o financiar partidos políticos para la defensa de sus propios intereses; algunos empresarios lanzan sus candidaturas

²⁰⁰ Aarón Schneider, *State-Building and Tax Regimes in Central América*, (EE. UU: Cambridge University Press, 2012).

para llegar a dirigir el Estado y desde ahí resguardar sus propios intereses o los de las personas que forman parte de su gremio.²⁰¹

Para ello extraen o desvían recursos económicos para fines propios o de sus partidos políticos, como ha sucedido, en ciertos casos que han causado conmoción nacional por la información que salió a la luz, en los que se vieron involucrados ex presidentes de la República y parte de sus gabinetes de gobierno.

Bajo estas circunstancias, lo que se puede analizar es que hay una fuerte contienda política-económica por adjudicarse el poder estatal, por parte de gremios de empresarios que buscan participar en política para obtener favores o influir en las decisiones del Estado.

El problema si bien estriba en las sumas de dinero que los partidos captan como financiamiento, cuando su procedencia es irregular; también lo es la influencia que el dinero tiene en la toma de las decisiones políticas; sobre todo en aquellos casos en los que los partidos políticos están o son aliados del poder gubernamental.²⁰²

Es ahí donde se genera un fuerte impacto dentro del sistema económico; ya que existen casos en los que los partidos políticos reciben dinero que procede de fuentes ilegales, como grupos de crimen organizado, que se dedican a comer delitos, como blanqueo de capitales, venta y compra de armas de fuego, tráfico ilícito de droga, trata de personas, tráfico ilegal de personas, extorsión, homicidios, robos, entre otros delitos.

²⁰¹ La participación en política de importantes empresarios quedó evidenciada en el 2019, cuando los empresarios Carlos Callejas por el partido ARENA, Nayib Bukele por Nuevas Ideas, Hugo Martínez ex Canciller de la República por el FMLN, participaron por la candidatura presidencial; cada uno representando intereses económicos.

²⁰² El ex presidente de la república Elías Antonio Saca, fue condenado a diez años de prisión por actos de corrupción y a devolver 260 millones de dólares; esto se debe a que admitió en sede judicial haber desviado más de 300 millones de dólares sustraídos de la Presidencia de la República hacia cuentas de terceros y de sus propias empresas. Gabriel Labrado, *El último presidente de Arena es el primero condenado por corrupción*, (El Salvador: Periódico digital el Faro.net, nota publicada el 13 de septiembre de 2018). Actualmente el ex presidente de la república por el FMLN Mauricio Funes, es acusado de haber desviado 351 millones de dólares del erario público para favorecer a familiares y amigos. Jimmy Alvarado, *Fiscalía: Funes usó el Banco Hipotecario para desviar 351 millones de dólares*, (El Salvador: Periódico digital el Faro.net, nota publicada el 08 de junio de 2018).

Lo relevante es que, por medio de estos delitos, agrupaciones ilícitas obtienen dinero, que utilizan para la compra de voluntades políticas, para no ser afectados por el Estado; como se verá en ejemplos de corrupción política, a nivel nacional e internacional, evidenciando que el fenómeno ataca en diferentes latitudes.

Con estos casos, también se ilustra los usos ilegales o inadecuados que algunos partidos políticos realizan con el dinero que obtienen del financiamiento público como privado, independientemente de su naturaleza, es decir, legal o ilegal.

Asimismo, se evidencia el impacto que este tipo acciones tienen dentro del sistema económico, al cual inyectan dinero que tiene procedencia ilegal o casos en los que el dinero tiene procedencia lícita, pero es utilizado para actividades ilegales, que contravienen el ordenamiento jurídico; acciones con las que desde ya se apunta que lesionan diferentes bienes jurídicos, entre ellos, el orden económico salvadoreño.

22. Casos polémicos de Corrupción Política a nivel Internacional.

No se puede hablar de PP, sin hacerlo del dinero; pues éste representa la base para sus operaciones; así el uso del dinero en política es importante y su utilización resulta legítima cuando se hace de forma adecuada y conforme al ordenamiento jurídico.

El uso del dinero en política no representa un peligro para la democracia, sino los propósitos con que se utiliza y la fuente de su procedencia, como se detalla en el presente apartado.

Se citan casos de financiamiento ilegal de PP, ocurridos en otros países, en los que debido a su impacto en el ámbito político-económico y a la endeble regulación jurídica, recurrieron a penalizar este tipo de conductas; por considerarlas nocivas para el sistema democrático y representativo, formando una falta de legitimidad de los PP, que ejercieron el poder Estatal.

También se detallan, por ser de interés en la presente investigación, algunos casos que podrían constituir supuestos de Financiamiento ilegal de PP, en El Salvador; para analizar posteriormente, las conductas desplegadas por los actores políticos y determinar si podrían constituir relevancia penal.

22.1. Corrupción política en España.

22.1.1. Caso Filesa.

Es un caso de corrupción, que se desplegó en España, mediante la creación de las empresas Filesa, Malesa y Time-Export, entes que financiaban ilegalmente al Partido Socialista Obrero Español; para poder hacer frente a los gastos generados por las campañas electorales de 1989.²⁰³

La modalidad de esta trama criminal, consistió en inflar los contratos públicos, para recibir determinada comisión económica; un senador y un diputado socialista, junto a otras personas del partido, pusieron en marcha en la segunda década de los 80 un entramado empresarial con el objetivo de recaudar dinero para el PSOE; se estima que en poco más de dos años amasaron unos 1.000 millones de pesetas, hasta que el escándalo fue conocido.

En el informe se lee: *alguien debió pensar en el PSOE, allá por la segunda mitad de la década de los 80, que había encontrado la fórmula mágica para financiar al partido y para hacer frente a los cuantiosos gastos que se avecinaban con motivo de la campaña electoral de 1989: pedir muchos millones de pesetas a grandes empresas y bancos, a cambio de concederles determinados servicios y privilegios; pero ese alguien no podía ni siquiera imaginar entonces que, años más tarde, un contable despechado iba a develar todo el montaje; el resultado fue que, en 1997, ocho personas condenadas a penas de entre seis meses y 11 años de prisión, entre ellas un ex senador y un ex diputado del Partido Socialista.*

²⁰³ Agustín Yanel, *Caso Filesa, La Trama que uso el PSOE para financiarse*, (España: Diario digital El Mundo, 1997), visto en <https://www.elmundo.es/especiales/2007/10/comunicacion/18elmundo/filesa.html>.

La situación fue publicada el: *29 mayo de 1991, cuando vieron la portada del periodico EL MUNDO, «Sociedades del PSOE cobran cientos de millones a grandes empresas y luego pagan gastos electorales»; «Sociedades ligadas al PSOE cobran cientos de millones por “asesorar” a empresas y bancos con informes inexistentes», se leía en otro título en páginas interiores.*

Debido a lo acontecido, se abrió un expediente de investigación; teniendo como resultado que el 5 de mayo de 1995, el juez instructor del “caso Filesa” dictó auto de conclusión del sumario contra 39 personas, imputadas por los presuntos delitos de falsedad en documento mercantil, fiscal, malversación de fondos públicos, apropiación indebida, falsedad en documento público, delito monetario, tráfico de influencias y asociación ilícita; debido a que en ese momento no había regulación alguna por el financiamiento ilegal de partidos políticos.

En el caso Filesa quedó acreditada la financiación irregular del PSOE, con más de 1.200 millones de pesetas obtenidos de forma ilegal (7,21 millones de euros de 1990), equivalentes a 15,6 millones de euros en julio de 2020; este caso ya fue judicializado y se emitió sentencia, donde se estableció como hecho probado que las cantidades de dinero antes descritas ingresaron al patrimonio del PSOE, las cuales eran obtenidas de forma ilegal y fueron utilizadas por el partido para financiar las campañas electorales.

Sin embargo, por estos hechos a ocho de los once acusados, fueron condenados por los delitos de falsedades regulado en el art. 392/390-2 CP Español; también por el delito de asociación ilícita y por un delito contra la Hacienda pública; no así por el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos regulado en el art. 304 bis del CP Español por no se encontraba regulado como ilícito penal en esa fecha; porque su creación se realizó a partir del 2015.

En la misma sentencia el juez reconoce que esa actividad de financiación política como sucedió con el PSOE a pesar de ser conductas irregulares, no constituían en ese momento delito; este caso fue una de las bases que permitió que en el 2015

España estableciera el delito de Financiación Ilegal de Partidos Políticos en el art. 304 bis del CP Español con el objetivo de penalizar que se comentan este tipo de conductas para proteger la transparencia con la que actúan los partidos dentro de la sociedad.²⁰⁴

22.1.2. Caso Gurtel.

Este caso es conocido como la trama Gurtel, nombre con el cual la Fiscalía de España lo denominó; la investigación iniciada en noviembre de 2007 por la Fiscalía Anticorrupción, sobre una red de corrupción política vinculada al Partido Popular, que funcionaba principalmente en las comunidades de Madrid y Valencia.²⁰⁵

*Se trataba de corrupción a gran escala: una red de empresas que conseguían contratos de todo tipo de administraciones gobernadas por el Partido Popular (PP) en diversas partes de España; lo hacían a cambio de sobornos que iban a parar a los cargos públicos responsables de decidir sobre esos contratos e incluso servían **para financiar actos de campaña y otras gestiones del propio PP**, según concluyó la Justicia española.*

El caso fue judicializado y la Audiencia Nacional de España dictó sentencia; en el que consideró probado que durante 1999 y 2005 las empresas lideradas por Correa y el Partido Popular tejieron “un auténtico y eficaz sistema de corrupción institucional a través de mecanismos de manipulación de la contratación pública central, autonómica y local a través de su estrecha y continua relación con influyentes militantes de dicho partido”.

Los delitos por los que les condenaron a los partícipes en estos hechos fueron múltiples: asociación ilícita, fraude a la administración pública, cohecho, falsedad en

²⁰⁴ Sala de lo Penal, *Sentencia del Tribunal Supremo en el caso Filesa, con referencia 1/1997*, (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal, 1997).

²⁰⁵ Tamara Gil, *Rajoy: qué es el caso Gurtel, la trama de la corrupción que tumbó al presidente de España*, Revista digital BBC NEWS/MUNDO, publicado el 01 de junio del 2018, en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44337117>.

documento mercantil, malversación, prevaricación, blanqueo de capitales, delitos contra la hacienda pública, tráfico de influencias, apropiación indebida, exacciones ilegales o estafa procesal intentada; pues todavía no existía en España un injusto penal que particularmente regulara el financiamiento ilícito de los partidos políticos.

Uno de los puntos más relevantes de esa sentencia fue que condenó también al Partido Popular, como partícipe a título lucrativo (una figura penal para quien se beneficia de los delitos que otros cometen); es decir, que se contempló y aplicó la responsabilidad penal de las personas jurídicas, en este caso a un partido político.

Quedando evidenciado que en España se determinó la existencia de conductas que ponen en riesgo el desarrollo de los partidos, afectando el sistema democrático y económico; instrumentalizando a los institutos políticos para obtener fondos y lucrarse económicamente de forma indebida; situaciones que se pretenden evitar con la tipificación de un delito específico que prohíbe directamente que los partidos sean financiados de forma ilegal.

22.1.3. Caso Barcenás.

En este caso, también se encuentra vinculado el Partido Popular, en el que se pone en relevancia que dicho partido, se financió ilegalmente con dinero negro donado por grandes empresarios, la mayoría contratistas del Estado, que pusieron casi ocho millones de euros entre 1990 y 2009.

Esas aportaciones sirvieron para abonar sobresueldos a dirigentes del partido y pagar distintos servicios, entre ellos, la reforma de la sede central del PP en la calle de Génova, expone la nota periodística.²⁰⁶

Según las investigaciones, judicialmente se determinó, la existencia de una caja b

²⁰⁶ Editorial El País, *El Caso Barcenás y el País*, (España: El País, publicado el 30 de octubre del 2022), visto en <https://elpais.com/opinion/2021-10-31/el-caso-barcenás-y-el-país.html>.

o contabilidad extra contable²⁰⁷, en un partido político (Partido Popular) que ha gobernado España, 15 de los 44 años de la reciente etapa democrática.

Esta sentencia fue ratificada hace un año por el Tribunal Supremo cuando avaló la primera sentencia del caso Gürtel y ha sido apuntalada ahora por la Audiencia Nacional en el fallo sobre los denominados papeles de Bárcenas, la contabilidad paralela que destapó El País el 31 de enero de 2013; que tenía como principal objeto seguir financiando al Partido Popular.²⁰⁸

En la nota se continua detallando que: *casi nueve años después de aquella publicación, los hechos probados de la sentencia establecen que Bárcenas “gestionó los fondos en metálico aportados al PP como donaciones privadas a través de una contabilidad paralela (contabilidad b) de cuyo ingreso y gasto no se dejó constancia en la contabilidad oficial ni por tanto fueron fiscalizadas por el Tribunal de Cuentas”. Esa contabilidad paralela reflejó, según la sentencia, “acontecimientos cuya realidad ha quedado acreditada, como los traspasos a las cuentas de donativos oficiales, entregas de dinero a determinadas personas vinculadas con el PP o los pagos por las obras de reforma de la sede central del PP en la calle Génova 13 de Madrid”.*

La democracia de España, se ha visto afectada por difentes actos de corrupción al interior de los partidos políticos, ante la endeble legislación que tenía; no obstante, optaron por penalizar la conducta de financiar ilícitamente a los PP.

²⁰⁷ La caja b, según la nota periodística, se detallada a que se refiere con este término y explica: La Caja b es el “elemento nuclear” de la Gürtel, Las fuentes jurídicas consultadas destacan que los magistrados del Supremo deberían haber establecido “cuándo podrá un tribunal hablar abiertamente de la caja b”, porque como recuerdan, “el PP jamás será enjuiciado por ese hecho debido a que poseer una doble contabilidad en negro no es delito”, sino los usos a los que se destine el dinero y los posibles fraudes al fisco que conlleven, o las prebendas concedidas en forma de obra pública a cambio de la recepción de esos fondos opacos. La caja b en el PP, insisten otras fuentes jurídicas de la causa, es el “elemento nuclear” de las distintas piezas del caso Gürtel y otras relacionadas con el procedimiento, cuya necesidad de fondos para atender los sobresueldos de sus dirigentes o inflar el gasto electoral entre otros conceptos, explica los comportamientos, relaciones y actuaciones delictivas que son enjuiciadas. Y resulta “imprescindible” detallar su existencia en el relato de hechos de cualquier resolución judicial en este proceso, para comprender la complejidad de la causa.

²⁰⁸ Editorial El País, *El PP, condenado en firme por lucrarse con la trama Gürtel*, (España: El País, publicado el 14 de octubre del 2020), visto en <https://elpais.com/opinion/2021-10-31/el-caso-barcanas-y-el-pais.html>

22.2. Casos de Corrupción Política-Económica en El Salvador.

22.2.1 Escándalo de corrupción sobre donativo de Taiwán.

Un suceso que nadie sospechaba y que marcó a la sociedad salvadoreña, es el relacionado con la donación de \$10,000.000 millones de dólares americanos que fueron donados por Taiwán al Estado de El Salvador en el 2004; acontecimiento que consternó a la nación cuando salió a la luz, porque implicaba al Ex Presidente de El Salvador por el Partido ARENA, Francisco Flores Pérez; trama por la que fue interpelado en la Asamblea Legislativa, donde el ex mandatario, confirmó la existencia del donativo.

Esta cantidad dineraria, resultó de trascendencia para el país, no solo política y social, sino también económica; porque el dinero entregado por Taiwán, debía destinarse a atender a las víctimas de los terremotos ocurridos durante el año 2001, pero aparentemente se utilizó para financiar al partido ARENA; así se fraguó un desvío de fondos por los que posteriormente el ex presidente de la república Francisco Flores fue acusado y procesado por delitos de corrupción.

Se describe la utilización de diversas cuentas bancarias del partido ARENA, por medio de las cuales, varias personas, vinculadas al PP, aparentemente recibieron entre finales de 2003 y mediados de 2004, decenas de cheques por cantidades que casi suman diez millones de dólares que, según la Fiscalía, corresponden al dinero que Taiwán entregó a Francisco Flores.

Al rastrear el dinero y obtener testimonio de personas involucradas en el caso y que cobraron algunos de esos cheques, concluyen, que en realidad los diez millones de dólares, donados por Taiwán, sirvieron para financiar la campaña presidencial de Arena en el 2004.

Importante fue el “reporte de operación sospechosa”²⁰⁹, emitido por autoridades de los Estados Unidos de América en el 2013, debido a un informe proporcionado por

²⁰⁹ El Reporte de Operaciones Sospechosas, por sus siglas ROS, según el GAFI, es el formato en el cual sujetos obligados informan a la Unidad de Investigación Financiera de un determinado país, que se detectó una operación sospechosa; este

el International Bank of Miami, con sede en el estado de Florida, donde revelaron que 5,9 millones de los 10 donados por Taiwán, fueron desviados hacia cuentas bancarias del partido ARENA creadas con nombres como “Arena casa por casa” y “Arena Día Día”, se dice que el resto del dinero, se repartió en cheques emitidos a nombre de personas naturales vinculadas al partido y su campaña electoral.²¹⁰

La alerta o reporte de operación sospechosa, surgió por varias razones, 1) porque los cheques fueron emitidos a título personal del ex mandatario; 2) por la calidad de persona políticamente expuesta; 3) porque las justificaciones que se dieron al banco fueron contradictorias, inicialmente se dijo que los fondos constituían una donación para la campaña política y posteriormente se dijo que era para obras sociales.²¹¹

En la entrevista en la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa, Francisco Flores manifestó que ese dinero era pagado directamente y nunca fue controlado por ningún ministro o institución y el uso era discrecional; el mismo mandatario, aceptó que este dinero no era controlado por ningún ente estatal, lo que claramente ponía en riesgo su uso como aconteció.²¹²

Sobre este caso, el Ex Presidente Saca, fue condenado a pagar \$6 millones de dólares, en concepto de responsabilidad civil, ya que fue sobreseído en 2019, en una causa penal por el delito de lavado de dinero, cometido al supuestamente colaborar con Francisco Flores, para el blanqueo de la millonaria cifra dineraria.²¹³

Sin embargo, es una situación que no representó relevancia penal por la falta de regulación jurídica que contemplara la financiación ilegal de partidos políticos como delito, con el cual se tendría la amenaza de punibilidad, lo cual haría pensar a los

reporte debe realizarse cuando los Bancos u otras instituciones financieras detectan transacciones de un cliente, sin explicación razonable o lógica, por su naturaleza, valor, volumen o frecuencia en relación con el perfil o la trayectoria de este en sus operaciones habituales. Esta fue la forma como se descubrió la información sobre el donativo de Taiwán a El Salvador, sin este mecanismo, sería una situación desconocida para el pueblo salvadoreño; y no se tendría al menos la incertidumbre si las elecciones presidenciales del 2004, son legítimas o carecen de legalidad porque se afectó a la igualdad electoral de las personas que contendieron en la campaña política.

²¹⁰ Juan José Dalton, *El caso de los fondos de Taiwán golpea a la derecha de El Salvador*, (San Salvador: elpais.com, publicado el 07 de enero del 2014). https://elpais.com/internacional/2014/01/08/actualidad/1389145012_423552.html.

²¹¹ Fiscalía General de la República, *Denuncia Penal*, (San Salvador: FGR, septiembre 2018), visto en <https://www.transparencia.gob.sv>.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ *Perspectivas Suizas en 10 idiomas, El Ex presidente salvadoreño Saca es condenado a pagar 6 millones de dólares*, (San Salvador: SWI swissinfo.ch, publicado el 04 de noviembre de 2021).

actores políticos en incurrir en estas acciones; como se puede ver, este es un caso que podría catalogarse como financiamiento ilegal de PP.

Por este caso fue procesado el ex presidente de la república, Francisco Guillermo Flores Pérez; teniendo a cargo la celebración de la audiencia de vista pública el Tribunal Quinto de Sentencia de San Salvador, en el proceso penal con referencia judicial 288-1-2015, habiendo sido acusado por los delitos de Peculado, Enriquecimiento Ilícito y Desobediencia de particulares, previstos y sancionados en los arts. 325, 333 y 338 del CP, en perjuicio de la Administración Pública.

Sin embargo, el señor Flores Pérez, como consta en la sentencia, emitida por el citado Tribunal, a las doce horas con treinta minutos del siete de mayo de dos mil dieciocho, falleció antes que se instalara la audiencia de juicio; procediendo a decretar un sobreseimiento definitivo, conforme a lo regulado en los arts. 31 N°1 y 350 N° 4 del CPP, por haberse extinguido la acción penal en su contra.

En la misma sentencia, se dejó constancia que por tratarse de la muerte de la persona procesada, existía la necesidad que el citado Tribunal, de acuerdo con lo establecido en el art. 46 del CPP, debía pronunciarse sobre la responsabilidad civil de la sucesión representada por los hijos del causante Flores Pérez.²¹⁴

En la antedicha resolución, a partir de la página uno, consta la teoría fáctica por la que fue acusado el expresidente Flores; donde se detallan ampliamente los sucesos fácticos que la representación Fiscal construyó a partir de la recolección de medios de prueba para procesarlo; según el apartado de la sentencia, los hechos acusados surgieron a raíz de diversos avisos y denuncias ciudadanas interpuestas en la FGR.

El sustrato fáctico fue conformado por un informe emitido por la Comisión Especial Legislativa, para investigar el destino de los fondos donados por la República de China Taiwán en octubre de 2003 y abril de 2004; la investigación también tenía como objetivo indagar sobre el destino de los fondos recibidos como donativos o

²¹⁴ Tribunal Quinto de Sentencia, *Ref. 288-1-2015*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2018).

préstamos para los programas de reconstrucción Post- Mitch y para atender la emergencia y reconstrucción post-terremotos de enero y febrero de 2001.²¹⁵

Fueron múltiples las denuncias que la ciudadanía interpuso ante la FGR, lo cual demuestra el grado de afectación e indignación que causó ante la población, que el dinero no llegara a su destino; ante ello, en las denuncias se hacía ver que se trataba de actos de corrupción pública que debían ser investigados.

Luego de las valoraciones de la prueba presentada por la FGR y los defensores particulares, los Jueces del Tribunal Quinto de Sentencia de San Salvador, concluyeron que el ente Fiscal no acreditó los hechos para establecer la existencia de los delitos acusados ni la autoría o participación del señor Flores Pérez; los jueces advirtieron que, no obstante el encausado falleció, se debió probar la responsabilidad penal, en los delitos que tienen trascendencia económica, como son el Peculado y Enriquecimiento Ilícito, como la autoría que se le atribuía.

En un razonamiento los jueces del Tribunal Quinto de Sentencia, determinaron que, si no existe responsabilidad penal probada, no puede existir responsabilidad civil, del ex presidente Flores. Por ello consideraron que la prueba para establecer este tipo de responsabilidad no tenía valor alguno, ante la falta de requisitos de autenticidad; para el caso del delito de Desobediencia de particulares, consideraron que no tenía ninguna implicación económica; en ese sentido, se declaró a los hijos el expresidente Flores absueltos de responsabilidad civil.

Como se ha sintetizado, al presente caso por las circunstancias del fallecimiento del señor Flores Pérez, no se pudo realizar una audiencia de vista pública por los delitos señalados; no obstante, los hechos denunciados generaron indicios que el donativo de Taiwán fue desviado hacia el patrimonio del partido ARENA.

²¹⁵ En los hechos acusados se hace relación que el 07 de enero de 2014, el expresidente Flores compareció ante la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa, donde confesó hechos constitutivos de delito; en su declaración aceptó que recibía fondos directos a su nombre, por apoyar o reconocer a Taiwán como un Estado soberano e independiente; es decir que la contribución directa era a cambio de mantener esa postura como país en los foros internacionales; lo cual se interpretó que recibió de forma directa dádivas por continuar con una política internacional favorable a Taiwán.

En el ámbito de responsabilidad civil, por defectos probatorios por parte de la FGR, tampoco pudieron condenarse a los hijos del procesado; resulta relevante destacar que en este caso había otras personas que pertenecían al partido que, según los hechos acusados estaban implicadas, pero no fueron procesadas; visualizando la necesidad que se adopten leyes o reformas para prevenir y combatir, esta clase de conductas irregulares que abarquen el procesamiento penal de las personas que integran a un partido político.

22.2.2 Acciones legales instadas contra ARENA, con motivo del donativo de Taiwán.

Como parte del proceso penal, instruido contra Francisco Flores, (fallecido), la Fiscalía General de la República, ejecutó acciones contra ARENA, presentando una solicitud de extinción de dominio para los bienes del PP; por considerar que el dinero llegó al partido ARENA y obtuvo beneficios para el mismo.

Para ello, se incautó, la escultura del mayor Roberto d'Aubuisson, fundador del partido ARENA, como parte del proceso que se lleva por el desvío de fondos donados por Taiwán, destinados a la atención de afectados por los terremotos de 2001, se describe en una nota periodística de la Prensa Gráfica.²¹⁶

Otro dato, según el informe, es que la escultura de bronce, de un aproximado de 3 metros de altura, es parte del proceso de extinción de dominio junto a la ex sede del COENA, en San Salvador, y otro inmueble en Ahuachapán, los cuales ya han sido materializados.

Según la información divulgada por la Fiscalía, el valor de los tres bienes asciende a \$3.6 millones, con los cuales se pretende recuperar parte de los \$10 millones de los fondos que fueron desviados.

²¹⁶ La Prensa Gráfica, *Fiscalía va tras autos clásicos y 43 propiedades por caso Funes e incauta escultura de Roberto d'Aubuisson*, (San Salvador: La Prensa Gráfica: publicado el 26 de abril del 2022).

Además, se dice que, en julio de 2021, la sede del COENA fue allanada y, también fueron inmovilizados \$2.9 millones de deuda política obtenida por ARENA en las elecciones de 2021, esto debido a que, según las pesquisas, parte de los fondos desviados habrían sido utilizados en las elecciones presidenciales de 2004, en las que resultó ganador Elías Antonio Saca.

Con lo anterior se denota que se aplicaron medidas legales de carácter económicos (patrimoniales) al partido ARENA, para recuperar parte de los \$10 millones de dólares que constituyen el monto del donativo de Taiwán, a través de la extinción de dominio por bienes equivalentes; mecanismo legal, que representa una forma de sancionar al PP, como persona jurídica.

Esto representa, un avance significativo en el ordenamiento jurídico salvadoreño, porque permite que aquellos bienes que fueron obtenidos de manera indebida²¹⁷, sean reestablecidos al orden constitucional y al sistema económico.²¹⁸

Las acciones de embargo se instruyeron contra el partido político, debido a que según la investigación 10 de los 15 millones de dólares que fueron donados por Taiwán a El Salvador, fueron a parar a las cuentas de ARENA; esto se debe a que la LEDAB en el art. 23 y siguientes, establece la aplicación de medidas cautelares, el inciso tercero, regula que las medidas cautelares se ejecutaran independiente de quien sea el titular del bien.

²¹⁷ Presidencia de la República, *Presidente Nayib Bukele confirma que bienes embargados al partido ARENA serán usados para beneficio de la población y las víctimas de los terremotos*, (San Salvador: Presidencia de la República, publicado el 02 de julio de 2021). “Con los 2.9 millones de dólares de la deuda política, remodelaremos 15 escuelas. Y con todos los demás bienes embargados, la otra sede, los 17 vehículos, las cuentas bancarias y todo lo demás que se logre incautar, haremos un fondo para los familiares de las víctimas de Las Colinas”, detalló el Presidente Bukele.

²¹⁸ AP NEWS, *El Salvador: Fiscalía embarga bienes del partido ARENA*, (San Salvador: AP NEWS, publicado el 02 de julio del 2021), visto en: <https://apnews.com/article/noticias-88337ab6a602b084d3cdb91f920b97f3>. El Ministerio Público salvadoreño allanó el viernes la sede del partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena) para tratar de recuperar un donativo millonario que Taiwán entregó a El Salvador para ayudar a los damnificados de los terremotos de 2001 y al parecer fueron a parar a cuentas del instituto político; “Ante la solicitud de embargo de la Fiscalía contra el partido Arena, el Juzgado de Extinción de Dominio ha ordenado las acciones para recuperar el dinero desviado en el Caso Taiwán”; mientras se realizaba el allanamiento, el ministro de Hacienda, Alejandro Zelaya, dijo en un tuit que “los 2,9 millones de dólares de la deuda política 2021, del partido Arena serán inmovilizados”.

Estos bienes fueron embargados para verificar si forman parte del dinero que fue suministrado al partido ARENA por parte del ex presidente de la república Francisco Flores; además, para recuperar parte del dinero que fue donado por Taiwán a El Salvador; tratándose en este caso, la aplicación de bienes equivalentes.

La Fiscalía General de la República, inició la acción de extinción de dominio, a fin de recuperar el monto equivalente a los 10 millones de dólares, con los activos que el partido posee; sin que ello implique algún concepto de responsabilidad civil, por la comisión de delitos y para deducir este tipo de responsabilidad (civil), como se desarrolló anteriormente, los familiares del ex presidente Flores Pérez fueron absueltos civilmente por el Tribunal Quinto de Sentencia de San Salvador.

22.2.3. ARENA y FMLN, en la búsqueda de votos de manera irregular para la elección presidencial 2014.

Otro escándalo de PP, vinculados con temas de dinero y eventos electorales, es la búsqueda de apoyo electoral que el FMLN y ARENA, realizaron para la elección presidencial en el 2014; se conoció que tuvieron negociaciones con miembros de grupos de pandillas, específicamente con líderes de la auto denominada Mara Salvatrucha y con líderes de la Pandilla 18 sureños y revolucionarios.

Fueron miembros de estos grupos delincuenciales, los que dejaron en evidencia que los actores políticos del FMLN y ARENA, fueron los que solicitaron los votos para las elecciones presidenciales del 2014.

Esta situación se ratificó en 2019, durante el juicio denominado mediaticamente Operación Cuscatlán²¹⁹; donde un testigo con regimen de protección y criterio de oportunidad brindó información, sobre arreglos que difentes funcionarios de gobierno del FMLN, con miembros de la Mara Salvatrucha, para obtener apoyo en

²¹⁹ Juzgado Especializado de Sentencia con denominación Administrativa "A" de San Salvador, *sentencia definitiva de las catorce horas del seis de febrero del dos mil veinte*, dictada en el Proceso Penal con referencia judicial 54/63-A-2019; donde se aportó como material probatorio al testigo con régimen de protección clave "Noé", prueba mediante intervención a las telecomunicaciones, prueba ilustrativa de audio y video.

las elecciones presidenciales del 2014, entregándoles fuertes cantidades de dinero.²²⁰

Lo mismo ocurrió con el partido ARENA, quienes se acercaron a los mismos grupos pandilleriles para pactar apoyo electoral a cambio de fuertes cantidades de dinero, en su desesperación por recuperar el poder gubernamental; desconociéndose la procedencia del dinero que estos partidos políticos entregaron, a grupos que fueron declarados por la Sala de lo Constitucional como terroristas.²²¹

La información develada en la vista pública, realizada en el Juzgado Especializado de Sentencia “A” de San Salvador, dejó en evidencia que los PP entregaron fuertes cantidades de dinero a cambio de votos a miembros de la MS y de la pandilla 18; ambos PP, acudieron a estas prácticas porque querían seguir gobernando.

Se denota una mezcla de conductas irregulares, atinentes a la manipulación de dinero para asuntos electorales; surgiendo ciertas hipótesis; si el dinero era lícito, producto de la deuda política y del financiamiento privado, se utilizó para un fin ilícito; la otra, si el dinero ya tenía una procedencia ilícita, los PP, no escatimaron en utilizarlo para fines equivocados; es imperativo que se cuente con una normativa para sancionar estas conductas que manipulan el sistema de gobierno para lucrarse económicamente.

22.2.4 Impacto del financiamiento de PP, en el sistema económico.

De los casos analizados, se establece la existencia de una relación entre las esferas política y la económica; teniéndose como principales protagonistas los intereses privados, que han intervenido e influido en las decisiones políticas; Yann Basset, insiste en la subordinación de la política a los procesos económicos.²²²

²²⁰ *Ibíd.*, p. 180.

²²¹ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia 22-20007/42-2007/89-2007/96-2007*, (San Salvador, Corte Suprema de Justicia, sentencia pronunciada a las quince horas y veintidós minutos del día veinticuatro de agosto de dos mil quince. Las Pandilla Mara Salvatrucha y Pandilla 18 Revolucionario y Sureños, fueron declarados grupos terroristas.

²²² Yann Basset, *Las relaciones entre las esferas política y económica. ¿Hacia el fin de los particularismos colombianos?*, (Colombia: Revista Nueva Sociedad, 2010).

Como se conoce a los grupos de poder económico, que se encuentra configurada por empresarios de sectores como agrícola, minero, financiero, transporte, infraestructura y otros han tenido una influencia desproporcionada sobre el sistema político nacional; en contraposición, se ha manejado que la esfera política, subordinó a la económica a través de un Estado, omnipotente como ineficaz que dominaba un sistema económico corporatista.²²³

En una posición neutra se exprime que las relaciones entre estas dos esferas, aunque intensas en algunos periodos, no implican de ninguna manera una subordinación de una a la otra, sino un complejo juego de transacciones que siempre busca preservar la autonomía de los jugadores.

Ahora bien, como se ha venido manejando, independientemente de los actores que operan dentro de la sociedad, comparten como característica principal, que siempre están estrechamente dependiendo de las decisiones políticas, las cuales devienen de los partidos políticos; generandose fenómenos en los que el dinero pesa sobre la decisiones políticas.

Esta circunstancias como hemos visto no son ajenas al Estado Salvadoreño, ya que siempre se ha tenido una fuerte influencia de agentes privados sobre los partidos políticos; como sobre las distintas instituciones del Estado para lograr manipular el marco legal o las políticas públicas en función de sus intereses, sin importarles, la estabilidad de la sociedad en su conjunto.

Otro factor, que tambien se observa e impacta en el sistema económico, es que a los políticos, tampoco les ha importado el origen o procedencia del dinero, simple que este llegue, satisfaga sus necesidades y cumpla con sus objetivos; permitiendo que dinero producto del narcotráfico por poner un ejemplo ingrese a las arcas del Estado y sea blanqueado, brindole la apariencia de legalidad; además, ha sido una situación que ha conllevado a que puedan influir en las decisiones políticas.

La dinámica entre la esfera política y la económica, se observa de una forma más

²²³ En El Salvador, la influencia de la esfera económica siempre ha prevalecido sobre la política; utilizando esta última, como la vía para la protección de sus intereses, utilizando como mecanismos la compra de voluntades para influir en las decisiones políticas para ser favorecidos o contrarrestar aquellas que los puedan poner en riesgos.

real, cuando se analiza la cohesión que existe entre los partidos políticos y grupos empresariales.

En el caso del partido ARENA, canalizando los intereses de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), y la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI).²²⁴

En FMLN, también ha representado intereses de grandes empresas, como es el caso de Alba Petróleos de El Salvador fundada en 2006, con el objetivo fundamental de importar productos derivados del petróleo de Venezuela.²²⁵ Otras empresas vinculadas al partido como la Asociación Intermunicipal de Energía para El Salvador (ENEPASA) y PDV Caribe S. A, PDV Caribe, S. A, cuyo propietario es Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA), por citar algunos ejemplos.²²⁶

Con el abordaje realizado se deriva que en la realidad los partidos políticos no son los únicos actores dentro del sistema político; donde también encontramos a los grupos de poder económico, las organizaciones sociales y las propias entidades estatales, que participan en la disputa del poder, de diferentes formas, como lo es el financiamiento político.

²²⁴ La interconexión de ARENA con las empresas es favorable, porque articulan y representan los intereses comunes, para defender su estatus económico y social.

²²⁵ Héctor Dada Hirezi, *ALBA Petróleos de El Salvador*, (El Salvador: Heinrich Boll Stiftung, México, CENTRO AMERICA Y EL CARIBE, 2016).

²²⁶ La empresa Alba Petróleos de El Salvador, también está siendo investigada, por considerarla que se utilizó como un mecanismo por medio del cual se trasladó millones de dólares procedente de Venezuela que fueron trasladados a cuentas personales a través de préstamos incobrables a particulares y empresas de cartón; esta situación fue develada mediante una auditoría a la empresa; en la nota periodística se cita que: *el consorcio financiado con dinero proveniente del petróleo venezolano y administrado por altos dirigentes del FMLN no podía dar cuentas de al menos 600 millones de dólares que llegaron a sus arcas desde Petróleos de Venezuela (PDVSA)*. Asimismo, que: *Un ex miembro de la comisión política, quien habló con Factum en condición de anonimato, relató los pormenores de la reunión, que luego confirmaron otros dos dirigentes efemelenistas y un militante que fue miembro de la campaña del excandidato presidencial Hugo Martínez. Además otro diligente expresó: "Fue una reunión tensa... Se encaró a Ramiro (José Luis Merino, excomandante guerrillero y líder histórico del FMLN, además de uno de los fundadores de Alba Petróleos) por ese dinero... Se le dijo que hacían falta millones de dólares", dice uno de los exdirigentes que estuvo presente en la reunión.* Héctor Silva Ávalos, *Alba Petróleos y su hoyo de \$600 millones en El Salvador*, (El Salvador: Revista digital No-Ficción, publicada el 20 de septiembre de 2019). <https://www.no-ficcion.com/project/alba-petroleos-hoyode-600millones-dolares>. El impacto en este caso al sistema político es obvio, ya que se ha utilizado dinero procedente de una nación para enriquecer a los dirigentes del partido político FMLN, el cual posteriormente tendrá que ser pagado por el Estado, por medio de los impuestos que la sociedad salvadoreña cancela en materia de impuestos; este dinero incluso, según la hipótesis investigativa ha sido lavado, para que pueda entrar al tráfico económico; gestándose una grave afectación al sistema económico del país; donde a los dirigentes de los partidos, poco les importa si afectan o no la economía nacional, sino únicamente lucrarse.

No obstante, a pesar de las diferentes regulaciones jurídicas que se ha tratado de realizar en este ámbito, con la Ley de Partidos Políticos y otra normativa, el flujo de recursos económicos hacia los partidos, oscila entre lo legal y lo ilegal, lo legítimo y lo ilegítimo, lo visible y lo invisible; donde los partidos políticos, bajo el eslogan de representación del pueblo, consideran que están exentos de cualquier control institucional, más aún, que pueden hacer lo que ellos quieran para el logro de sus objetivos personales, políticos, y económicos.

Este tipo de acontecimientos ocurren debido a las falencias que presenta el marco jurídico que regula y controla la actuación de los partidos; donde el acceso a la información sobre el manejo financiero de los partidos es sumamente limitado; lo cual se evidencia por ejemplo en la postura esgrimida por el Tribunal Supremo Electoral sobre este tipo de cuestionamiento.²²⁷

Debe destacarse que el problema no es que los partidos políticos no puedan ser financiados con fondos privados; sino lo difuso de los montos y los intereses que tienen las personas que aportan el dinero; es por este tipo de razones, que se consideran que las relaciones o vínculos que existen entre el gremio político con el económico, se basan en relaciones complejas, que se desarrollan en un campo gris, que hace difícil distinguir lo legal/legítimo de lo ilegal/ilegítimo.

Esto se debe a la falta de una regulación eficaz que sancione estas conductas que afectan gravemente al sistema electoral como al sistema económico; donde queda claro que esta zona gris o de falta de control, tiene una constante para el enriquecimiento ilícito y perpetuación en el poder, desde la presidencia de la

²²⁷ Oficina de Información y Respuesta, *resolución OIR-TSE-37-IV-2017*, (El Salvador: Tribunal Supremo Electoral, 2017). El Tribunal colegiado y máxima autoridad en materia electoral, ante una petición de información financiera de los partidos políticos argumentó: *en El Salvador la regulación del financiamiento privado que reciben los partidos políticos, ha sido posible hasta la aprobación de la Ley de Partidos Políticos en febrero de 2013. Antes de esa fecha no existía ninguna obligación de los institutos políticos de presentar informes sobre sus finanzas y sus fuentes*. Asimismo, se argumentó que, por un lado, las solicitudes sobre financiamiento político *“...deben ser efectuadas a la unidad de información de los partidos”*, y, por otro lado, *“...sobre la información solicitada existe en trámite un procedimiento de auditoría; por lo que de acuerdo a lo que determina el inciso 2º. del artículo 26, dicha información se considera reservada”*. Este tipo de postura por parte del ente Colegiado en realidad no abona para que se conozcan la situación financiera de los partidos, siendo una situación que permite que estos institutos sigan actuando de una forma arbitraria y discrecional en el uso de los recursos económicos, tanto en beneficio propio, como para los intereses que representan, quienes aportan sumas de dinero importantes, que no se trata de cuotas de membresía o diezmo, sino de donaciones conscientes y dirigidas para patrocinar una opción política determinada.

república que ha sido el eslabon fuerte de financiamiento irregular de partidos, como ocurrió en los casos que han sido judicializados contra los expresidentes Guillermo Francisco Flores Pérez, Elías Antonio Saca González y Carlos Mauricio Funes Cartagena.

Asimismo, hay casos a nivel de municipalidad, que ofrecen el territorio político propicio para que los intereses de la criminalidad organizada, irrumpa en el ámbito político, para obtener provecho económico; como sucedió en el caso del diputado Roberto Silva Pereira en el año 2007, quien fue acusado de lavar más de \$15 millones de dólares a través de licitaciones amañadas que obtenía producto del soborno a más de 20 alcaldías del oriente del país; su esposa, Nora Emely Parada, fue condenada a siete años de prisión en diciembre del 2007 por haber ayudado a Silva a obtener estas licitaciones; econtrandose vinculado a actividades de narcotáfico, utilizando a las municipalidades para poder darle legitimidad al dinero que procedía del narcotrafico.

Los mismo ocurrió con el ex diputado William Eliú Martínez, quien enfrentó un proceso criminal en el Tribunal del Distrito de Columbia de Los Estados Unidos de América, el 30 de octubre de 2003, siendo condenado a una pena de prisión de 29 años; esto fue la base para que la Unidad Especializada de Extinción de Dominio, determinara que en el periodo comprendido entre los años 1996 al 2003, adquirió bienes que en ocasiones fueron utilizados para realización de actividades ilícitas de narcotráfico y se determinó un incremento injustificado en su patrimonio y en el de su grupo familiar; por lo cual, se decretó la procedencia de la acción de extinción deominio a favor del Estado salvadoreño de 21 bienes inmuebles que el exdiputado adquirió con fondos ilícitos.²²⁸

Este tipo de casos, permiten deducir que el el financiamiento político a nivel local es una esfera funcional a la operatividad del crimen organizado; quienes ven rentable financiar a los partidos políticos, indistintamente de la cantidad que aporten, porque logran que el dinero que obtienen producto del narcotráfico ingrese al sistema

²²⁸ Jorge C., *FGR logró despojar 21 inmuebles que tenía el exdiputado William Eliú Martínez*, (El Salvador: Departamento de Prensa FGR, publicado en el 12 de septiembre de 2020).

económico y adquiriera una apariencia de licitud, generándose un impacto negativo e ilegal con este tipo de acciones, ya que se utiliza el sistema económico nacional para fines ilegales y de provecho particular; perdiéndose la naturaleza social que debe de tener toda la actividad económica, regulada conforme a la constitución de la república.

Esto además indica el reflejo de seguir defraudando al sistema económico, a través de una triangulación entre el poder económico, partidario y estatal, para perpetuarse en el poder; creando una maquinaria que compite en el mercado electoral; con lo que se tiene el uso de recursos públicos en campañas políticas; lo cual obviamente riñe con el orden económico; ya estos recursos no están a disposición de los funcionarios o empleados públicos, sino de la sociedad y únicamente se puede justificar su uso para fines colectivos y no particulares.

Ante la falta de una regulación penal, que se acompaña de impunidad; ya que toda esta trama y desenlace de la entrega de millonarios fondos de forma directa al expresidente de la República podrían constituir diversos ilícitos penales para él y las personas que recibieron y se lucraron de estos fondos; esto deviene que cualquier depósito, retiro o transferencia de esos fondos ilegalmente obtenidos podría haber constituido lavado de dinero y financiamiento ilegal de partidos políticos.

De análisis realizado, se verifica que los partidos políticos tienen una participación destacada en el ámbito político pero también en el ámbito económico.

El problema que se genera cuando son financiados ilegalmente, es decir con dinero que proviene de fuentes ilícitas como las analizadas, dinero que proviene de fuentes estatales y dinero con procedencia lícita pero se utiliza para fines electorales inadecuados como comprar de votos; es que el partido político es instrumentalizado para fines que van en contra del sistema económico, ya por medio de él se legaliza dinero ilícito, o se desvía para que los actores políticos se lucren por medio del desvío de fondos del erario público.

Además, surge una cooptación no solo del Estado, sino que también a los partidos políticos; que se ven obligados a pagar los favores recibidos, por medio de la

contratación o adjudicación de contratos millonarios a estas personas cuando llegan al poder gubernamental; teniendo en muchos casos que soslayar el cumplimiento de la ley LACAP. Otro factor que afecta el financiamiento ilegal de partidos, es que también surgen una manipulación del sistema; ya que los financistas imponen candidatos para ostenten determinado cargo público dentro del gobierno, lo cual obviamente es para favorecerlos económicamente.

El punto es que estas conductas de financiamiento ilegal de partidos políticos van en detrimento no solo del sistema político, sino también del sistema económico, es decir, de las finanzas públicas; donde los financistas ven una oportunidad para extraer recursos del Estado de una forma ilegítima, afectando a la población en general ya que los gobernantes siempre cuentan con el presupuesto general de la nación, no obstante, a esta confabulación político-económica, lo que le importa es lucrarse de una forma irregular a costa de dinero del pueblo.

Bajo esa línea de análisis, se considera que esta actividad de financiamiento ilegal de la política, también menoscaba al orden económico, porque contraviene la normativa constitucional que prescribe que es un bien jurídico que debe responder esencialmente a principios de justicia social y no particular como sucede con los casos detallados.

Así se tiene que, estas conductas tienen un impacto negativo y antijurídico dentro ámbito económico porque afectan directamente a la población; ya que es dinero que se deja de invertir en proyectos de ayuda social o humanitaria, desarrollo local, infraestructura, educación, deporte, salud, entre otros rubros que necesitan de mayor capital para poder atender las demandas de la población.

En ese sentido, es esencial que se revise y se fortalezca la normativa administrativa-penal, para que se prevengan, erradiquen y eliminen este tipo de conductas que a la postre causan un daño económico incalculable a la población; examinando en el siguiente capítulo el marco legal que regula la actuación de los partidos políticos en materia de financiamiento político.

23. Análisis normativo del financiamiento de los PP.

En el presente apartado, se realizará una revisión jurídica de la Constitución de la República, Leyes secundarias y Tratados Internacionales, que contienen regulación jurídica sobre el financiamiento público y privado de los PP; y la jurisprudencia que atañe al tema, para determinar, si los partidos políticos responden penalmente en caso que hayan sido financiados de forma ilícita o hayan utilizado de forma ilegal el financiamiento de recursos económicos asignados por el Estado salvadoreño.

23.1. Carácter Constitucional de los Partidos Políticos.

La Constitución de la República, en el Capítulo III, contempla: Los Ciudadanos, sus Derechos y Deberes Políticos y el Cuerpo Electoral; el Art. 72, prescribe los derechos políticos del ciudadano salvadoreño; el numeral 2° de la citada disposición Constitucional, reconoce que toda persona tiene el derecho político de *asociarse* para constituir partidos políticos e ingresar a los ya constituidos.²²⁹

La Constitución reconoce el derecho de *asociación*, en un carácter especialísimo, a través de dos formas, constituir PP o ingresar a los ya constituidos; este derecho goza de protección constitucional y forma parte determinante para participar en el desarrollo de los asuntos políticos del Estado salvadoreño.

Los partidos son instrumentos cualificados de representación política, sirven para recoger las demandas de las personas; esto explica por qué las Constituciones los reconocen, como entes para asociarse y formar parte en la política.²³⁰

Todos estos aspectos, comportan el carácter objetivo de la forma de organización social del Estado salvadoreño; el deber ser de la política; no así las circunstancias subjetivas, aquellas que tienen que ver con los intereses propios de las personas que deciden participar en asuntos importantes de la política; para esto, es necesario

²²⁹ Constitución de la República de El Salvador, *Decreto Constitucional N° 38*, (San Salvador: Decreto Oficial N° 234, Tomo 281 del 16 de diciembre del 1983). Aca se contemplan los Derechos políticos, y son aquellos a través de los cuales el ciudadano participa en el gobierno de un país, ya sea votando, formando parte de cualquier partido político, o siendo candidato a ocupar un cargo público.

²³⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. 61-2009*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2009), p. 17.

contar con un marco legal, que refrene toda intención de poner en riesgo el Estado de Derecho, por medio de la política.

La idea es que se respeten los principios fundamentales de la convivencia nacional; esto se logra únicamente, si se tiene un marco legal, adecuado de protección incluso de los mismos actores políticos; examinándose la normativa relacionada al tema.

La Constitución reconoce que los PP, son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno; esto es acorde a lo establecido en el art. 151 de la Cn., el cual prescribe que, para ser Presidente, debe estar afiliado a un partido político.

Podemos afirmar, que los PP guardan el monopolio de la representación del pueblo; a diferencia de la elección para ser diputado de la Asamblea Legislativa de El Salvador, donde la Sala de lo Constitucional, reconoció las candidaturas no partidarias o independientes para poder confirmar parte del OL.

La Constitución en el art. 79²³¹, regula que la Población es la base del sistema electoral; son los que tienen el poder de decisión, es decir, de elegir a sus representantes; entendida como conjunto de personas que habitan en determinado espacio territorial, son los que tienen a su cargo, la soberanía, el poder de elegir periódicamente a las personas que los representaran en el gobierno.

Si en la población reside el poder de elección popular, es preciso enmarcar que, esta actividad, se ejecuta bajo la idea que se ha elegido a las personas idóneas para tutelar los intereses colectivos y no los particulares; estas personas velaran por el bien común y desplegaran el aparato estatal únicamente para esos fines.

En el Capítulo VII de la Constitución, a partir del art. 208, se encuentra determinado lo correspondiente al Tribunal Supremo Electoral; describiéndose cómo será conformado este organismo colegiado y quiénes serán los encargados de esta actividad; además, estima que el Tribunal, será la máxima autoridad en esta materia; contempla que la Ley, establecerá los mecanismos necesarios para el

²³¹ Art. 79 de la Cn, en el territorio de la república se establecerán las circunscripciones electorales que determinara la ley. La base del sistema electoral es la población.

tratamiento de las actividades electorales como la recepción, recuento y fiscalización de los votos.

Lo anterior permite colegir que se tiene un andamiaje administrativo con autoridades designadas para el control de los partidos y los procesos de elección; prescribiendo las atribuciones y competencias que permiten garantizar que estas actividades se desarrollen bajo estándares de legalidad; la normativa constitucional, prescribe que será la ley secundaria la que desarrollará estos preceptos dogmáticos; para establecer los fundamentos que garanticen que se hará la voluntad del pueblo.

23.2. Financiamiento de los PP, como mecanismo de operatividad.

Referente a los partidos políticos, en el Art. 210 de la Constitución, encontramos regulada la deuda política²³², como un mecanismo de financiamiento, encaminado a promover su libertad e independencia; esta disposición, establece que la ley secundaria regulará lo referente a esta materia.

Esta es la única regulación constitucional que contempla el tema del financiamiento a los partidos; el legislador estipuló que al ser el Estado quien lo promueve, los PP, no estarían a merced de injerencia o poder económico.

Se buscaba que los partidos estuvieran cristalinos, para que las personas, pudieran realizar una elección inspirada bajo principios de confianza democrática; para que los electores, no tuvieran problemas al momento de ejercer el sufragio, por estar contaminados con la información negativa de los partidos. La disposición regula el financiamiento público, no así el privado; ignorándose porqué un rubro tan importante, no fue regulado constitucionalmente; pero eso no significa que no exista, que no sea una situación que amerite especial atención; como se plateó, desde su fundación los partidos reciben recursos económicos de forma privada para su funcionamiento y organización.

²³² Andrea Hidalgo, *¿Qué son y cómo funcionan los bonos de deuda política? El Principal método de financiamiento de los partidos*, (México: Informativo Digital El Financiero, 18 de enero del 2022), <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/que-son-y-como-funcionan-bonos-de-deuda-politica/7PMA5CVJZNH3ZDTDWXJU4OZM4/story/>. Los partidos políticos tienen tres principales fuentes de financiamiento durante los procesos electorales que son las donaciones, los ingresos propios y los préstamos. Este último es el más común y a la vez representa uno de los principales retos sobre el esquema de financiamiento.

23.3. Legislación Internacional.

Los Pactos, Declaraciones, Tratados y Convenciones internacionales, que el Estado de El Salvador celebre con otros Estados o con Organismos Internacionales, según el art. 144 de la Constitución²³³, constituyen Leyes de la República; en ese sentido, es necesario, examinar aquellos instrumentos internacionales, que contengan alguna regulación jurídica referente al financiamiento de los partidos políticos:

23.3.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En el presente instrumento, que ha sido reconocido por el derecho internacional para su aplicación normativa, se reconocen una serie de derechos fundamentales, de los cuales toda persona humana es acreedora; el art. 20, estipula que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacífica; circunstancia que hace posible la unión de personas para la consecución de intereses comunes.²³⁴

Se contempla en el inc. 3° del art. 21, el derecho de asociación del pueblo, como base de la autoridad del poder público; voluntad que se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente.

En estas disposiciones, se desarrolla lo concerniente al sistema político y la forma de participación política; los cuales se elevan a la categoría de derechos humanos; en la que todos los miembros de la sociedad tienen derecho de asociarse para intervenir directamente o a través de sus representados en los asuntos de gobierno.

La Declaración determina categorías de derechos fundamentales, sin describir, formas de financiamiento de los PP; no obstante, contiene las bases, necesarias de regulación de un sistema político; donde son necesarios los recursos económicos y contar con un marco de regulación legal, para evitar situaciones que pongan en riesgo, la legitimidad en la actuación de los entes políticos.

²³³ Art. 144 de la Constitución de la Republica: Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución. La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado.

²³⁴ Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH), (Paris/Francia: 10 de diciembre del 1948). Constituye un documento declarativo, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el, en la ciudad de Paris.

23.3.2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre.

En este otro instrumento que forma parte del derecho internacional, fueron establecidos los derechos y deberes del hombre; el primer Considerando, determina que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, **rectoras de la vida en sociedad**, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad.²³⁵

El instrumento reconoce que la vida en sociedad, adquiere especial relevancia; y se encuentra regida por las instituciones jurídicas y políticas; como se puede apreciar, el derecho de asociarse, siempre ha sido un pilar fundamental en el desarrollo del ser humano.

A partir del art. 20, se registran el derecho del sufragio y participación en el gobierno, lo cual se conoce como principio de representación democrática; implícitamente, se encuentra el sistema político; es decir, el sistema de partidos; el art. 22 de la declaración, contempla el derecho de asociación; del cual, toda persona tiene derecho, para promover, ejercer y proteger intereses legítimos, de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

Otra disposición importante en materia social, es el art. 29 de la declaración, registra el acapite: *Deberes ante la sociedad* y cita: *Toda persona tiene el deber de convivir con las demás de manera que todas y cada una puedan formar y desenvolver integralmente su personalidad.*

El documento obliga a la convivencia social, elevándolo a una categoría de deber de todas las personas; de esta argumentación, se extrae lógicamente, que el hombre

²³⁵ Organización de los Estados Americanos, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana* (Bogotá/Colombia, 1948). Se dispuso la creación de la Organización de los Estados Americanos OEA.

esta obligado a respetar todas aquellas reglas, normas, disposiciones legales, creadas para mantener el orden social; entre ellas, las concernientes a los partidos políticos, que es de donde proceden o surge la legitimidad democrática.

Aunque no encontramos una regulación normativa sobre financiamiento de partidos políticos, si es posible inferir, que se tienen las bases fundamentales para regular, este supuesto por la importancia que reviste.

Siendo imperante contar con reglas o normas que contribuyan a erradicar cualquier forma de corrupción, específicamente aquellas que se encuentran, relacionadas con ambitos económicos, por ser un rubro que facilmente corrompe no solo a personas, sino a instituciones.

23.3.3. Convención Americana sobre derechos Humanos.

En el art. 16, contempla La Libertad de Asociación, como parte de los Derechos Civiles y Políticos que toda persona tiene y dice: *1.-Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.*²³⁶

El derecho de asociarse libremente, según este documento, es parte integral en una sociedad democrática; el numeral dos, lo controla y limita: *2.- El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.*

Además, dice en el numeral 3.- *Lo dispuesto en este Artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.*

Expresamente se determina la necesidad de regular legalmente el derecho de

²³⁶ Organización de Estados Americanos, *Convención Americana Sobre Derecho Humanos, llamada también Pacto de San José de Costa Rica o CADH* (San José/Costa Rica: Conferencia Especializada de Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969). Este instrumento entró en vigencia el 18 de julio de 1978, constituye una de las bases del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos.

asociación; refiriéndose a aspectos que regulan la asociación pacífica, aquella que no subvierte el orden público; pudiendo derivarse que ahí se contemplan, aquellas situaciones que ponen en riesgo la asociación para constituir partidos políticos o ingresar a los ya constituidos.

Además, regulan todas las situaciones que ponen en riesgo el curso normal de permanencia y funcionamiento de los partidos; las actividades electorales en las que estos participan; ubicándose ahí el financiamiento privado como fuente principal de operaciones y gastos.

Se puede colegir que el dinero es importante en la política y los instrumentos de regulación internacional, contienen bases para una regulación jurídica y hasta penal sobre el tema del financiamiento económico; ante la problemática que esta relación político-económica representa para la sociedad y el sistema político.

23.3.4. Convención Interamericana contra la corrupción.

La Convención fue adoptada por diferentes Estados Americanos; teniendo como principal motivo de preocupación y regulación, la corrupción como circunstancia que socaba la legitimidad de las instituciones públicas y atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos.²³⁷

Dentro de las consideraciones que fundan la Convención, es que la democracia representativa es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región; exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

²³⁷ Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana Contra la Corrupción* (Caracas: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 29 de marzo de 1996). Se suscribió la primera convención para la lucha contra la corrupción, nominada Convención Interamericana para la lucha contra la corrupción (CICC), con el propósito de prevenir, combatir y erradicar, todas aquellas formas contra la corrupción gubernamental; imponiendo obligaciones a los Estados parte, a fin que los ordenamientos jurídicos internos, se adecuen y combatan este tipo de delincuencia.

Otro de los motivos de la Convención, radica en que el combate contra la corrupción, fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social.

El punto neuralgico versa sobre la corrupción, la cual evidentemente pone en riesgo la democracia y el desarrollo de las instituciones, porque corrompe a los funcionarios o autoridades que resultaron electos por el pueblo; con este tipo de prácticas, donde las personas se aprovechan de sus cargos para obtener ingresos económicos de forma indebida, automáticamente, pierden legitimidad en sus funciones.

La Convención, sienta las bases para erradicar la corrupción de las instituciones públicas; reconociendo que es una situación que socaba principios democráticos; sostiene que es necesario que todos los pueblos implemente mecanismos internos para lograr los objetivos trazados; alude a la necesidad de regular jurídicamente este tipo de fenómenos no solo preventivamente, sino también represivamente.

Una de las novedades que tiene esta Convención²³⁸, es que habla de bienes obtenidos o derivados de actos de corrupción destinados a fines políticos o el hecho que se alegue que un acto de corrupción ha sido cometido por motivaciones o finalidades políticas, no bastará para considerarlo como un delito político o como un delito común conexo con un delito político.

La regulación resulta interesante, menciona delitos políticos o delitos comunes que tengan conexión con los primeros; sin embargo, no esclarece cuáles son estos delitos o cómo puede suscitarse una conexión de un delito común con uno de naturaleza especial como la mencionada.

Independientemente este marco de regulación, permite derivar que todos los Estados que forman parte de la OEA, en sus ordenamientos jurídicos deben canalizar delitos políticos; la dinámica fáctica está encaminada a delitos realizados o destinados a actividades políticas; busca sancionar actos de corrupción motivados

²³⁸ A los fines previstos en los artículos XIII, XIV, XV y XVI de la presente Convención, el hecho de que los bienes obtenidos o derivados de un acto de corrupción hubiesen sido destinados a fines políticos o el hecho de que se alegue que un acto de corrupción ha sido cometido por motivaciones o con finalidades políticas, no bastarán por sí solos para considerar dicho acto como un delito político o como un delito común conexo con un delito político.

hacia estos fines; dentro de los cuales se considera que puede perfilar, el financiamiento ilegal de PP.

23.3.5. Convención de la Organización de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

La corrupción dentro de las instituciones, ha sido un flagelo que ha preocupado a los Estados Americanos; en el preambulo de la Convención en análisis, se expresa la gravedad del asunto: *Preocupada (OEA) por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley.*²³⁹

Siendo evidente que las mismas autoridades internacionales, detectaron que es una situación que ha afectado a las instituciones públicas. Lo que se tiene es un menoscabo al orden democrático; donde los mismos Estados no son transparentes, en algunos casos ni siquiera existen mecanismos de rendición de cuentas; tornándose en un Estado fallido, porque no vela por los intereses de la colectividad. La Convención contempla aquellos supuestos de corrupción gubernamental; proponiendo diversas medidas para prevenir y combatir eficaz y eficientemente la corrupción.

En lo referente al financiamiento de los PP, en el art. 7, numeral 3° referente al sector Público, se preceptua que: *Cada Estado Parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos.*

²³⁹ Oficina contra la Droga y el delito, Organización de las Naciones Unidas, *Convención de la Organización de las Naciones Unidas Contra la Corrupción* (Viena: Asamblea General el 31 de octubre de 2003). Este instrumento entró en vigencia en diciembre del 2005.

Como se observa, ya existen estatutos internacionales que requieren que se aumente la transparencia respecto al financiamiento de candidaturas a cargos públicos, como al financiamiento de los partidos políticos; lo cual debe ser acatado por todos los Estados que forman parte de la OEA, entre ellos el Estado de El Salvador.

Bajo ese contexto si bien constitucionalmente solamente se reconoce el financiamiento de los partidos políticos por medio de la deuda pública; en el ámbito internacional, se tiene un panorama distinto; donde los Organismos internacionales, como OEA reconocen que es un fenómeno que causa menoscabo a las democracias.

De ahí la necesidad que exista una propuesta normativa sobre el financiamiento de la política; lo referente a los partidos como a los eventos electorales, debe regularse dentro de los ordenamientos jurídicos de los Estados Americanos; para garantizar la transparencia de las finanzas y evitar que sean instrumentalizados por grupos criminales o por personas que unicamente buscan controlar el Estado.

23.3.6. Recomendaciones del GAFI.

Un instrumento internacional que se encuentra estrechamente relacionado con la prevención del delito de Lavado de Dinero y Activos se denomina “Normas Internacionales Contra el Blanqueo de Capitales, Financiación del Terrorismo y la Proliferación”, conocida también como las Recomendaciones del GAFI; se identifica que se tiene una estrecha vinculación entre el lavado de activos con la erradicación de terrorismo; razón la que ha emitido cuarenta recomendaciones con las que se intenta prevenir estos flagelos delictivos.²⁴⁰

El GAFI es una organización intergubernamental que desarrolla y promueve políticas para proteger el sistema financiero mundial contra el blanqueo de dinero, la financiación al terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva; con el objetivo de cumplir con estas premisas esta entidad internacional emitió cuarenta recomendaciones reconocidas a nivel internacional,

²⁴⁰ Grupo de Acción Financiera GAFI, *Normas Internacionales Contra el Blanqueo de Capitales, Financiación del Terrorismo y la Proliferación*, (Buenos Aires/Argentina: GAFILAT, 2012).

razón por las que han sido adoptadas por distintos países entre ellos El Salvador.²⁴¹

Se observa que el GAFI en conjunto con otros organismos internacionales trabaja para identificar vulnerabilidades a nivel nacional para proteger el uso indebido del sistema financiero; como antecedente se ubica que las primeras recomendaciones de esta entidad fueron promulgadas en 1990 como iniciativa para combatir el mal uso del sistema financiero por blanqueadores de capital producto del narcotráfico.

La primera revisión de estas recomendaciones se realizó en 1996 donde se analizó la evolución del blanqueo de capitales y sus técnicas, con el objeto de ampliar su alcance más allá del blanqueo de capitales procedente de la droga; la última revisión de las recomendaciones del GAFI se efectuaron en el 2001, donde se amplió su esfera de control para abordar la cuestión de la financiación de actividades y organizaciones terroristas.

En el contenido de las recomendaciones se determina que los países deben identificar, evaluar y comprender los riesgos del lavado de capitales y el financiamiento del terrorismo; debiendo adoptar las medidas correspondientes para esos efectos, razón por la se crearon las recomendaciones del GAFI.

El énfasis primordial de las recomendaciones es la lucha contra al blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, existiendo recomendaciones especiales para este tópico, expuestas en la sección C, recomendación número 5, donde se estipula la necesidad de tipificar como delito la financiación del terrorismo; continua en la recomendación número 6, estableciendo sanciones financieras relacionadas con el terrorismo y su financiación. Otro de los puntos medulares que se trata en las recomendaciones es que también deben adoptarse medidas para evitar la proliferación de armas de destrucción masiva, considerada como una preocupación para la seguridad nacional de los países a partir del 2008.

²⁴¹ Grupo de Acción Financiera Latinoamericana, *¿Qué es el GAFILAT?*, (Buenos Aires/Argentina: GAFILAT, 2012). El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a 18 países de América del Sur, Centroamérica y América del Norte. El GAFILAT fue creado para prevenir y combatir el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, a través del compromiso de mejora continua de las políticas nacionales contra estos flagelos y la profundización en los distintos mecanismos de cooperación entre los países miembros.

De esta forma las recomendaciones del GAFI deben ser aplicadas por todos los países miembros; la ejecución de estas acciones, se evalúan por medio de procesos de evaluación mutua, es decir, entre los países y a través de procesos de evaluación de parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, utilizando la metodología común del GAFI.

Las recomendaciones establecen una función orientadora, constituye un documento de buenas prácticas y un apoyo para que los países puedan aplicarlas con el fin de proteger sus sistemas financieros; los países deben aplicar las que mejor se ajustan a su realidad sin desatender los propósitos fijados; significa que no deben aplicarse de rigor las cuarenta recomendaciones descritas, sino aquellas que particularmente resulten más efectivas para combatir los puntos señalados.

Básicamente las recomendaciones constituyen una forma de prevención con la que se logra que los delincuentes o el crimen organizado no utilice a las instituciones financieras de forma indiscriminada para lavar dinero o financiar el terrorismo; se busca mitigar esta clase de riesgo debido a que generan distorsiones económicas, ocasionando que la economía de los países pueda tener un impacto negativo.²⁴²

Una de las finalidades relacionadas con la prevención de riesgos la explicó Silvia Orellana citando a Henri Fino, Director de FESPAD, exponiendo que es obligación del Estado que las finanzas no sean contaminadas con dinero que pueden financiar el terrorismo o grupos que obtienen el dinero de forma ilícita.²⁴³

Verificando que entre ellas podría ubicarse la financiación electoral por parte de grupos terroristas que buscan formas para blanquear capitales para poderlos utilizar

²⁴² Ana Virginia Samayoa Barón, *Al ser miembro del GAFILAT, contamos con el apoyo y la guía necesaria que nuestro país requiere para realizar una mejor labor de prevención, control y combate contra el LA/FT/FPADM* (El Salvador: Coordinadora Nacional de El Salvador ante el GAFILAT, 2022). Como dato importante se tiene que El Salvador tomó la decisión de incorporarse la GAFILAT hasta el 2021, teniendo la calidad de país miembro a partir del uno de enero de 2022; según la Directora Samayoa Barón la decisión se realizó atendiendo a razones estratégicas, similitudes de mercados económicos, financieros y bursátiles, ventajas geográficas y estructurales; asimismo, afirmó que ser miembro del GAFILAT permitirá a El Salvador interactuar de mejor forma con todos los países de habla hispana de la región, con los cuales se tienen similares desafíos en materia de LA/FT; además, recaló la importancia sobre el apoyo del grupo regional y las acciones realizadas con los países de la región.

²⁴³ Gloria Silvia Orellana, *Estado Salvadoreño debe acatar sugerencias del GAFI en Finanzas Públicas*, (El Salvador: DiarioCoLatino, publicado el 23 de marzo de 2022). <https://www.diariocolatino.com/estado-salvadoreno-debe-acatar-sugerencias-del-gafi-en-finanzas-publicas/>

posteriormente; lo cual constituiría una forma ilegal de financiamiento de partidos políticos.

Bajo esa idea se considera que las recomendaciones del GAFI también deben ser adoptadas por parte de los institutos políticos a fin que puedan prevenir, detectar y/o erradicar toda clase de riesgos en los que puedan ser financiados por parte de grupos terroristas o con dinero al que se le pretenda dar una apariencia de licitud; para ello, las recomendaciones del GAFI instan a que los países deben identificar, evaluar y comprender el riesgo que representa el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, debiendo adoptar las medidas correspondientes.

Sobre estos aspectos El Salvador ya ha desarrollado dos leyes especiales con las que se da cumplimiento a las recomendaciones del GAFI; la primera denominada Ley Contra el Lavado de Dinero y Activos, donde se tipificaron delitos específicos para evitar el blanqueo de capitales.²⁴⁴

Además, por medio de esta ley especial se creó la Unidad de Investigación Financiera para el delito de lavado como oficina primaria de la Fiscalía General de la República, la cual es encargada de investigar casos vinculados con esta clase de delitos.

Asimismo, por medio de la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo, se le da cumplimiento a la recomendación número 5, donde establece la necesidad que se tipifique como delito la Financiación de Terrorismo, porque según el GAFI la tipificación de la financiación al terrorismo únicamente sobre la base de la complicidad, tentativa o conspiración no es suficiente para cumplir con la recomendación.

Así encontramos en el art. 29 de la LECAT la tipificación del delito denominado Financiación de Actos de Terrorismo, donde se establecen la prohibición de determinados comportamientos que tiene relación el suministro de dinero lícito o ilícito a grupos que se dedican a la comisión de actos de terrorismo; considerándolo

²⁴⁴ En la Ley Contra el Lavado de Dinero, en el capítulo II, se desarrollan los tipos penales para prevenir o sancionar el blanqueo de capitales, así encontramos en el art. 4 Lavado de Dinero y Activos; art. 5 Casos Especiales de Lavado de Dinero y Activos; art. 6, otros delitos generadores de Lavado de Dinero y Activos, entre otros hechos delictivos.

como un delito independiente, con el que se sanciona penal y económicamente a las personas y entidades que provean dinero a grupos terroristas.²⁴⁵

En las recomendaciones se establece que los países miembros deben adoptar medidas para congelar o decomisar y confiscar, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe: (a) los bienes blanqueados, (b) los productos derivados o los instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en el blanqueo de capitales o en el delito previo, (c) los bienes que sean producto de o utilizados en, dirigidos o destinados para su uso en la financiación del terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas o (d) bienes de valor equivalente; medidas que el Estado de El Salvador garantiza por medio del comiso penal y a través de la Ley de Extinción de Dominio y Administración de Bienes de Origen o Destinación Ilícita; con lo que se busca la recuperación de aquellos activos vinculados con las actividades que se relacionan en las recomendaciones del GAFI como objeto principal de regulación.

Como se observa El Salvador ha cumplido con las principales recomendaciones del GAFI, razón por la que adoptó la creación de tipos penales que cubren las expectativas de prevenir y/o erradicar el lavado de dinero y activos, así como el financiamiento a los actos de terrorismo.

Estas recomendaciones también deben desarrollarse en el seno de las entidades o personas jurídicas como lo son los partidos políticos, por las fuertes cantidades de dinero que captan producto del financiamiento público por medio de la deuda política y el financiamiento privado que es el que mayor riesgo representa; debiendo evitar que ingrese al patrimonio del partido dinero que tenga procedencia de actividades ilícitas, con la intención de legitimarlos o ser financiado por grupo terroristas.

²⁴⁵ Delito de Financiación de Actos de Terrorismo, art. 29 de la LECAT, El que por cualquier medio, directa o indirectamente, proporcionare, recolectare, transportare, proveyere o tuviere en su poder fondos o tratare de proporcionarlos o recolectarlos, dispensare o tratare de dispensar servicios financieros u otros servicios con la intención de que se utilicen, total o parcialmente para cometer cualquiera de las conductas delictivas comprendidas en la presente Ley, será sancionado con prisión de veinte a treinta años, y multa de cien mil a quinientos mil dólares.

En igual sanción incurrirá el que, directa o indirectamente, pusiere fondos, recursos financieros o materiales o servicios financieros o conexos de cualquier otra índole, a disposición de persona o en entidad que los destine a la comisión de alguno de los delitos previstos en esta Ley.

De esta forma se observa que las recomendaciones del GAFI se encuentran destinadas a puntos específicos como son el blanqueo de capitales producto del narcotráfico y el financiamiento de los actos de terrorismo, exhortando a los Estados miembros a que adopten medidas basadas en la detección de riesgos financieros para evitar estas circunstancias; las cuales deberían extenderse a mitigar también conductas que se encuentran relacionadas con el financiamiento irregular de partidos políticos, emitiendo para ello recomendaciones específicas para contener este tipo de actividades que ponen en riesgo la democracia, la transparencia de los partidos y el sistema socioeconómico del país.

Las recomendaciones del GAFI si bien han sido adoptadas por el Estado de El Salvador, no representan para los partidos políticos una base de regulación que prohíba sean financiados de forma ilícita; no obstante, consideramos que deben aplicarlas como normativa de prevención de riesgos ya que son receptores de caudal económico y deben adoptar las medidas necesarias para evitar que reciban dinero que tenga procedencia ilícita.

Subsistiendo la necesidad que se diseñen recomendaciones que ayuden a mitigar los riesgos financieros en los que incurren los partidos cuando reciben dinero de dudosa procedencia o cuando proviene de fuente lícita pero se utiliza inadecuadamente para suministrar recursos a un ente político.

No obstante, los PP al ser receptores y fuentes de donaciones durante las campañas electorales, son entidades que debería ser sujetas de mayor supervisión, tener un programa de prevención de lavado de dinero y activos, de corrupción pública y privada y reportar operaciones sospechas a la Unidad de Investigación Financiera de la FGR.

24. Leyes Secundarias relacionadas con los partidos políticos.

24.1. Código Electoral.

El Código Electoral²⁴⁶ surgió en 1994 como parte de las reformas adoptadas luego

²⁴⁶ Asamblea Legislativa, *Código Electoral* (San Salvador: Decreto Legislativo N° 417 de fecha 14 de diciembre del 1992, publicado en el Diario Oficial N° 16, Tomo 318 de fecha 25 de enero de 1993).

de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992; creándose el Tribunal Supremo Electoral como autoridad máxima en materia electoral; asimismo, se establecieron las bases para dinamizar el sistema de partidos políticos.²⁴⁷

Dentro de los considerando del Código Electoral, se estipula que es necesario perfeccionar el proceso electoral; con el objeto de convertirlo en el real y único medio de tener acceso al poder, mediante elecciones auténticamente libres y competitivas, sin otro respaldo legítimo que el de la voluntad libre, soberana y espontánea del pueblo salvadoreño.

Este considerando resulta importante, porque contiene una base fundamental de legitimación de los partidos políticos, los cuales unicamente tienen como respaldo la voluntad del pueblo salvadoreño; no de personas o grupos particulares que buscan controlar al Estado, financiandolos de forma irregular.

El Código Electoral regula el funcionamiento de los partidos políticos; requisitos de constitución, forma de inscripción, entre otros aspectos relevantes; además, se establecieron reglas elementales para el desarrollo de los eventos electorales; describiéndose las principales autoridades de elección popular.

Respecto al financiamiento el CE desarrolló el Capítulo VI, denominado *Régimen de Financiamiento Estatal o Deuda Política, para el Desarrollo Democrático*; apartir del art. 187, se desplegó lo regulado en el art. 210 de la Constitución de la República; fijándose como operaría el financiamiento como derecho a recibir dinero por parte del Estado.

En el actual Código Electoral, no existe una regulación en materia de financiamiento privado; no obstante, establece un capítulo nominado "*De los delitos contra el sufragio*"; en el art. 300, se especifica que las personas que fueren sorprendidas infraganti cometiendo cualquiera de los delitos, y hace una remisión al Código Penal; encontrándose en el art. 295 del citado cuerpo de ley, el delito de Fraude Electoral.

Dentro del catálogo de conductas descritas como delitos, ninguna esta relacionada

²⁴⁷ Álvaro González Artiga, *El Sistema Electoral Salvadoreño de Posguerra (1994-2007)*, (San Salvador: Temas de Actualidad N° 6, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, Primera edición, junio 2008).

con el financiamiento de los partidos políticos; estas acciones, si bien se encuentran encaminadas a la protección del sistema electoral; existe la necesidad de reglamentar de mejor manera lo concerniente al tema financiero privado de los PP.²⁴⁸

Debemos tomar en cuenta que el tema de financiamiento de los PP, fue extraído del CE; donde quedaron estipulados aspectos como la forma de planificación, ejecución y conclusión de los eventos electorales.

También contiene disposiciones legales que regulan las funciones que tienen las autoridades electorales, entre otras circunstancias, relativas a la parte orgánica de los procesos electorales; concerniente a la naturaleza propia de los PP, fue regulada en una ley especial, a efectos de evitar confusión en las disposiciones normativas.

24.2. Ley de Partidos Políticos.

La LPP, surgió debido a la necesidad de normar el nuevo contexto histórico social, luego de la firma de los acuerdos de paz en 1992; enfatizando que se regularan los PP en función de preservarlos, democratizarlos y desarrollarlos como instrumentos fundamentales del sistema político.²⁴⁹

El art. 1 de la Ley, establece que el objeto es regular la institucionalidad de los partidos, su interrelación con la ciudadanía y otros entes, en el marco de las normas y principios de la democracia representativa establecida en la Constitución; básicamente lo que se pretende con esta ley, es normar la actuación de los partidos políticos, estableciendo preceptos que permitan dotar de garantía legal las acciones que cada uno de ellos desempeñan en el ámbito jurídico.

Cuando se habla de institucionalidad de los partidos, se pretende que estos actúen bajo un conjunto de creencias, valores, principios, representación colectiva,

²⁴⁸ El delito de fraude electoral regulado en el art. 295 del CE, describe conductas delictivas, orientadas a la protección de la legitimidad y respecto del proceso electoral; citamos algunas de ellas:

- a) Votar sin tener derecho, suplantar a otro elector o votar más de una vez en la misma elección;(7)(31)
- b) El que pague dinero o especie o por medio de ofertas de beneficios particulares recibidas o prometidas, para inducir a un elector a votar por determinado partido o candidato o para abstenerse de votar o anular su voto;(7)(31)
- c) El que alterare un registro electoral suprimiendo las especificaciones que establece el Código Electoral, alterando las originales;(7)(31)...

²⁴⁹ Asamblea Legislativa, *Ley de Partidos Políticos, Decreto Legislativo N° 307, de fecha 14 de febrero de 2013*, (El Salvador: Diario Oficial N° 40, Tomo 398 del 27 de febrero del 2013).

estructuras y relaciones que condicionan las conductas de estas organizaciones, para responder y representar intereses colectivos; esta ley, establece los parámetros que se deben cumplir para que se constituya un partido, así como aquellas que son presupuestos para disolverlos.

Se determinó que lo referente a los partidos políticos es una situación que debía separarse de los aspectos meramente orgánicos de los eventos electorales; en ese sentido, se constituyó una ley especial, que atiende aspectos relevantes como Constitución e inscripción de los partidos; situaciones de transparencia con los que debe acutuar; los procedimientos que deben seguirse para considerar incluso que dentro de los partidos existe democracia interna.

Se estableció la necesidad, de normar aquellos supuestos de participación política, donde los partidos se fusionan o forman coaliciones para competir en los diferentes eventos electorales, como los aspectos para su cancelación; también se determinan las formas de financiamiento público y se reconoce por primera vez, el financiamiento privado; en esa misma, línea se estiman los procedimientos de acceso a los medios de comunicación, a fin que este medio este a disposición de todos los partidos políticos; contiene, un sistema o régimen de sanciones para los partidos y actores políticos que incumplan con los presupuestos que regula la LPP.

Prácticamente, la ley comprende o al menos así debería ser, todos los aspectos relacionados con los partidos políticos; situaciones que no se contemplaban en el Código Electoral o se hacía de manera deficiente.

El art. 2, referente al ámbito de aplicación, prescribe que la ley regula a los partidos y detalla una serie de circunstancias, como las antes detalladas; además, se determina que la autoridad competente reposable de hacer cumplir la ley en el TSE; específicamente en los supuestos de obligación en materia de transparencia y rendición de cuentas; encontrando que en el literal i, se ubica lo relativo con el financiamiento de los partidos políticos; de lo cual, se infiere que el TSE, tiene las facultades legales para adoptar decisiones encaminadas a fomentar la transparencia de las finanzas de los PP.

La ley delimita en el art. 5 las funciones y objetivos de los partidos, orientados al desarrollo de una función democrática y representativa de la sociedad; sin que de los mismos, se pueda derivar algún aspecto mínimo reservado para representar únicamente a un grupo selectivo de personas.

En el art. 17 de la LPP, se encuentra un aspecto determinante, describiendo que la inscripción en el registro de partidos políticos, otorga personalidad jurídica a los partidos; siendo este el mecanismo por medio del cual nacen a la vida jurídica, con el que son susceptibles de ejercer derechos y contraer obligaciones, como se regula en el art. 21, donde se detalla: derechos y exigencias, ubicando en el literal e, que los partidos tiene derecho a recibir el financiamiento público o privado, en los términos que dicta esa ley.

Dentro de las obligaciones de los partidos políticos, encontramos en el literal f del art. 22, que los partidos tienen que llevar contabilidad formal y contar con una auditoría interna, en los periodos de gestión conforme a sus estatutos, sobre el uso de su patrimonio propio, y los fondos obtenidos del financiamiento público y privado.

En el apartado de Transparencia, atinente a la información oficiosa; se prescribe que los partidos, deben facilitar a la ciudadanía de manera oficiosa, mediante medios electrónicos o físicos, diferente tipo de información; ubicándose ahí los montos de financiamiento público y privado.

La ley contiene el Título VI, denominado Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos; en el art. 51, se determina lo referente al régimen de los PP, reconociendo que existen dos modalidades: la primera conocida como financiamiento público y la segunda, financiamiento privado.

Asimismo, se realizó un apartado de regulación, nominado *Financiamiento Privado*; donde a partir del art. 63, se preceptua que:

Los partidos políticos podrán recibir financiamiento privado proveniente de personas naturales o jurídicas, dentro de los límites y con arreglo a los requisitos y condiciones

establecidas en la presente Ley, tales como:

- a. Las cuotas y aportes o contribuciones en dinero de sus miembros afiliados;*
- b. El producto de las actividades de recaudación de fondos del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio;*
- c. Los créditos que contraten;*
- d. Las donaciones y legados o asignaciones testamentarias que se hagan a su favor;*
- e. Cualquier aportación o contribución en dinero o especie que obtengan.*

Estos son supuestos en los que es permitido que los partidos políticos pueden recibir dinero; significa que fuera de estas, los financiamientos que reciban adolecen de legalidad; y por ende, son conductas que contravienen el ordenamiento jurídico.

En el art. 64, de la Ley, *prescribe que las contribuciones privadas solo pueden acreditarse a favor de los partidos políticos.*

Además que: *toda contribución debe ser individualizada y quedar registrada en el momento de su recepción, mediante comprobante expedido por el partido político. Tales donaciones o contribuciones no podrán recibirse si son anónimas. Toda actividad de recaudación de dinero para el partido político deberá ser reglamentada por éste, garantizando el principio de transparencia y publicidad. El tesorero deberá llevar un registro de las actividades de recaudación de fondos del partido.*

Se formuló en la citada disposición legal un procedimiento que deben realizar los partidos a fin de registrar las donaciones, contribuciones o aportaciones; con el objeto de normar la recaudación financiera a favor de los partidos políticos; en los que deberá incluso extenderse una constancia del monto donado y la persona que ha proporcionado los recursos económicos.

Sin embargo, esto tampoco genera un valladar para que los partidos políticos se abstenga de cometer estas infracciones administrativas; prácticamente son

circunstancias que no representan ninguna garantía legal por parte del Estado, para erradicarlas o al menos prevenirlas; existiendo casos donde los partidos, prefieren pagar altas sumas de dinero en concepto de multa, que extender información financiera que los comprometa; faltando muchas veces a la verdad, donde han falseado u omitido información sobre sus donantes.

En el art. 67, se detallan las Fuentes Prohibidas del Financiamiento, y señala:

*Los partidos políticos **no pueden** recibir contribuciones de:*

- a. Cualquier entidad de derecho público o empresa propiedad del Estado o con participación de éste;*
- b. Instituciones religiosas de cualquier denominación;*
- c. Partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros;*
- d. Gremios y sindicatos;*
- 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.*

En sincronía con lo anterior, se estipulan otras Prohibiciones:

Art. 68.- En el financiamiento privado se observarán además las reglas siguientes:

- a. Es prohibido a las empresas utilizar a sus empleados para realizar donaciones impuestas por sus superiores;*
- b. No pueden donar las personas naturales y jurídicas vinculadas a actividades de juegos de azar, aunque se encuentren legalmente registradas y cumplan con sus deberes fiscales;*
- c. Quienes contribuyan con los partidos políticos deben estar solventes de sus obligaciones tributarias hasta el año anterior en que realicen la aportación.*

La Ley establece un sistema de Infracciones y Regimen sancionatorio, realizando una clasificación de sanciones en menos graves y graves; dentro de las últimas infracciones, es decir las graves, se encuentran las relacionadas en materia de transparencia, siendo las siguientes:

Art. 71.- Constituyen infracciones graves las siguientes:

- a. Incumplir la obligación de llevar contabilidad formal y contar con una auditoría interna en los períodos de gestión conforme a sus estatutos;
- b. Incumplir con las obligaciones que la presente Ley establezca en materia de transparencia y acceso a la información;
- f. Incumplir los límites al financiamiento privado establecidos en la presente Ley;
- h. Aceptar contribuciones de fuentes prohibidas en la presente Ley.

Como se puede observar, por primera vez se reconoce el Financiamiento Privado de los partidos políticos en El Salvador; que era una de las situaciones que anteriormente no se encontraba regulada, como se expresó en los considerando del Código Electoral.

De la revisión de los preceptos legales citados, es oportuno enfatizar que se trata de un avance significativo en materia de transparencia del financiamiento privado de los partidos políticos; contándose con un sistema de infracciones, prohibiciones y sanciones, respecto de diferentes supuestos; considerando como falta grave, aceptar contribuciones de fuentes prohibidas.

De los supuestos descritos, se observan que están orientados hacia el partido político, no para la persona natural, que es la que actúa en representación del partido; es decir, las sanciones no se imponen a la persona natural, razón por la que se considera que la ley carece de eficacia legal, para soslayar que los partidos sean financiados de forma ilegítima.

Asimismo, se establece en la ley, las entidades o personas de las cuales no pueden recibir dinero los partidos; sin embargo, los supuestos son demasiado reducidos; que no abarcan conductas que son esenciales en el financiamiento ilegal de PP.

El art. 73, determina que: *El partido político que incurra en cualquiera de las infracciones graves, será sancionado con multa de quince a cincuenta y cinco salarios mínimos mensuales vigentes para el sector comercio y servicios, debiendo además corregir la infracción en un periodo no mayor de quince días.*

Este tipo de sanciones se aplican en el ámbito administrativo, bajo el conocimiento del TSE, desarrollándose un procedimiento para sancionar a los partidos políticos por estas infracciones, que son de naturaleza pecuniaria; sin embargo, el sistema de regulación, no ha presentado mayor obstáculo, para que los partidos continúen siendo financiados ilegalmente, ya que no ven en las multas descritas una verdadera sanción que los reprima a fin que las mismas no se vuelvan a cometer.

Por el contrario los partidos pagan las sanciones impuestas y continúan cometiendo estas prácticas; con lo que se deriva que las multas en si mismas, no representan una herramienta eficaz para el combate de estas conductas.

Hasta esta fase de regulación, únicamente se cuenta como pena máxima en caso de aceptar financiamiento de fuentes prohibidas descritas en la ley, una multa económica; sin embargo, se considera que es una barrera de punición que no garantiza que los partidos no aceptarán financiamiento de fuentes ilegítimas.

De la legislación examinada, se determina que los partidos políticos o sus representantes no responden penalmente en caso que sean financiados de forma ilegal; los único que se les impone son multas económicas en caso que reciban dinero de fuentes prohibidas en la LPP, con lo cual se ha intentado reprimir estas conductas; no obstante, por la trascendencia que implica esta forma de financiar a un partido político; se considera que son conductas que deben penalizarse.

Además, porque la LPP, no contempla todos los supuestos fácticos en los que genera el financiamiento ilegal a un partido político; siendo necesario delimitar los casos en los que se considera que la única forma de reprimirlos, es a través de la amenaza de punición penal.

24.3. Ley de la Corte de Cuentas de la República.

En primer lugar, debe tomarse en cuenta que la función de la Corte de Cuentas de la República, se encuentra regulada a nivel Constitucional, a partir del art. 195 CN, en el que se determina que la Hacienda Pública y la ejecución del presupuesto, estará a cargo de un organismo que es independiente al Órgano Ejecutivo.

En esta disposición constitucional, se desarrollan las atribuciones que la CCR, tiene para la consecución de sus fines; siendo de interés la cuarta atribución, en la que se establece “Fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de **las entidades que se costeen con fondos del erario** o que reciban subvención o subsidio del mismo”.

Analizando el precepto constitucional y los tipos de financiamiento que reciben los partidos, público y privado; podemos deducir, que la CCR, únicamente tiene por disposición de ley, jurisdicción para Fiscalizar el uso que los partidos políticos hagan de los fondos que les son asignados en concepto o pago de la deuda política; no así del financiamiento privado, que como hemos visto anteriormente, al menos administrativamente, la fiscalización de estos fondos corresponde al TSE.

En el desarrollo de la normativa Constitucional, se refleja en la Ley de la Corte de Cuentas de la República; regulando en el art. 3 que están sujetas a la fiscalización y control de la Corte todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sin excepción alguna.²⁵⁰

La jurisdicción de la Corte de Cuentas también engloba a las actividades de entidades, organismos y personas que no estando comprendidos en el inciso anterior reciban asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos.²⁵¹

Esta regulación dispone que la CCR tiene la facultad para fiscalizar el financiamiento de la política proveniente de la deuda política, porque se tratan de fondos públicos;

²⁵⁰ Asamblea Legislativa, *Ley de la Corte de Cuentas de la República*, (San Salvador: Decreto Legislativo N° 928, del 21 de enero del 2015, publicado en el Diario Oficial N° 23, Tomo 406, del 04 de febrero del 2015).

²⁵¹ *Ibidem*.

por tanto obliga a que las entidades que esgrimen fondos de esta naturaleza, reporten todas aquellas situaciones que pongan en riesgo el sistema democrático y económico del país; ya que, pese a que es dinero que se entrega a los partidos políticos, que como hemos apuntado anteriormente, no son entidades gubernamentales, pero son fondos del erario público.

Esto nos permite interpretar que la CCR únicamente tiene jurisdicción para fiscalizar a los PP, en el uso que realice con el dinero que se les asigna como deuda política; no así el dinero que obtienen producto del financiamiento privado.

Bajo esta idea la CCR, lo que debe fiscalizar, es el uso adecuado que los PP hagan de los recursos que le son entregados; ya que en este tipo de financiamiento no hay ilegalidad, pero si lo puede haber en el uso, siendo estas las actividades que la CCR debe controlar y sancionar; o en su caso, informar a la FGR, cuando hayan cometido algún delito o identifique que se ha cometido alguna irregularidad.

Por esta razón es importante que los PP, lleven registros contables conforme a los estándares nacionales y normas internacionales, que permitan denotar que los balances económicos se encuentran dotados de veracidad; para que se pueda establecer cuál es el dinero que el Estado entregó a cada uno de los partidos políticos, para su análisis y cual es producto del financiamiento privado; para no generar confusiones, ya que se puede dar el caso que estas entidades, oculten el dinero proveniente del Estado e intentar consolidarlo como dinero privado, para poder utilizarse de una forma más discrecional.

24.4. Ley Contra el Lavado de Dinero y Activos.

La presente ley surgió a raíz que el Estado de El Salvador suscribió un convenio en materia de lavado de dinero y activos con los países Centroamericanos²⁵²; ante la necesidad de adoptar medidas legales a fin que las inversiones nacionales como extranjeras que se realicen en los países de la región centroamericana con fondos

²⁵² Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, *Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos Relacionado con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos*, (Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, 1997).

que tengan origen lícito sean confrontadas para mantener el orden socio económico.

La base del convenio surgió a raíz de la preocupación del crecimiento y auge de conductas delictivas en las que se busca darle apariencia de legitimidad a las ganancias, bienes o beneficios obtenidos de la comisión de determinados delitos, a través de lo que se denomina como Lavado o Blanqueo de Dinero.

Con ello se busca evitar que dinero que tiene un procedencia ilícita o irregular, ingrese al sistema económico de cada país, y puedan obtener un provecho o beneficio ilegítimo producto de un dinero que no es producto del esfuerzo y trabajo de las personas que realicen este tipo de acciones delictivas; tratando de crear y mantener que la actividad económica se desarrolle dentro del marco de la legalidad, garantizando la igualdad entre todas las personas.

Otro aspecto que también se establece en los considerando de la ley, es que los delincuentes, utilizan diversas entidades, especialmente instituciones financieras para el lavado de dinero que proviene de actividades delictivas; siendo una situación que pone en riesgo la solidez y estabilidad de dichas instituciones, así como la credibilidad del sistema financiero, lo que puede ocasionar en su conjunto la pérdida de la confianza de la población.²⁵³

Asimismo, se determina que este tipo de actividades potencian el crecimiento de la delincuencia organizada; por lo que se estima la necesidad de combatir el lavado de dinero por medio de normas de carácter penal; las cuales deben ir acompañadas de medidas de vigilancia sobre el sistema financiero y otros entes afines, para que

²⁵³ Mariam Kiziryan, *sistema financiero*, (Madrid: Economipedia.com, publicado el 20 de mayo de 2015), <https://economipedia.com/definiciones/politica.html>. Es importante conocer una definición técnica sobre el sistema financiero, el cual se dice que es el conjunto de de instituciones (entidades financieras y gubernamentales), medios (activos financieros) y mercados que hacen posible que el ahorro (dinero ocioso) de unos agentes económicos vaya a parar a manos de los demandantes de crédito. El sistema financiero se encuentra estrechamente relacionado con el sistema económico de cada país, ya que sirve para intermediar entre los que tienen exceso de dinero y lo quieren prestar, y los que necesitan financiación; prácticamente lo que genera el sistema financiero como su nombre lo indica son créditos; a partir de ahí es que se convierte en un mecanismo adecuado para que las personas intenten darle apariencia de legitimidad al capital que proviene de actividades ilícitas; ya que realizan préstamos bancarios, por poner un ejemplo y lo pagan con dinero que proviene de fuentes ilícitas; siendo un supuesto que también pueden ocurrir en el caso del financiamiento privado de los partidos políticos, es decir, que se busque por medio de este tipo de actividades, legalizar dinero que proviene de actividades como el narcotráfico, lo que obviamente es dinero que no será de vuelta al financista pero que se traduce en facilidades por parte del partido para favorecerlo, creando una línea de afectación tanto política como económica.

exista un control y seguimiento de las actividades realizadas por las instituciones financieras.

En razón de ello en el art. 1 se fija el objeto de esta ley, la cual consiste en prevenir, detectar y erradicar el delito de lavado de dinero y activos, así como su encubrimiento; determinando las conductas que acreditan este tipo de delitos.²⁵⁴

Teniendo en cuenta que una ley o norma jurídica es de carácter obligatorio para todo el conglomerado social, porque ha sido dictada por autoridad competente, tiene como finalidad prohibir todas aquellas conductas que se consideran lesivas para lograr una convivencia armoniosa; por esa razón son de carácter coheritivo.

De la naturaleza de la ley Contra el lavado de dinero y activos, se observa que lo que se pretende proteger es el orden socioeconómico, el cual no se considera como un daño individual, a una persona específica como afectada, sino como daño a bienes jurídicos supra individuales, los cuales afectan en gran escala y medida a la colectividad; específicamente cuando se trata de recursos económicos.

En el art. 2, se hace una clasificación entre los sujetos de aplicación de la ley y sujetos obligados; en el caso de los primeros se refiere a las personas a las cuales se les aplica la ley, es decir, establece quiénes son las personas que pueden incurrir en las conductas susceptibles de punición penal, al respecto prescribe que se aplicará a cualquier persona natural o jurídica, aun cuando la última no se encuentre constituida legalmente; esto aplicaría también a los partidos políticos.

La otra categoría que se contempla en la ley, son los sujetos obligados, los cuales son aquellos a los que la ley le impone la obligación de reportar las diligencias u operaciones financieras sospechosas o las que superen el umbral de la ley; señalando veinte numerales en los que se detalla en su mayor parte entidades jurídicas que ejercen o tienen vinculación con actividades financieras, como lo son sociedades, empresas o entidades nacional o extranjera de cualquier naturaleza, entre las se ubican los partidos políticos en el numeral 14).

²⁵⁴ Asamblea Legislativa, *Ley de Lavado de Dinero y Activos*, (San Salvador: Decreto Legislativo N° 498, de fecha 02 de diciembre de 1998, publicado en el Diario Oficial N° 240, Tomo N° 341, de fecha 23 de diciembre de 1998).

Esto significa que los PP, son parte de los sujetos que tienen la obligación de reportar las diligencias u operaciones financieras sospechosas que detectaren conforme a lo establecido en el art. 9 de la ley, en el cual se especifica el procedimiento a seguir en estos casos.

Al respecto se indica que las entidades obligadas, deben rendir un informe a la Unidad de Investigación Financiera adscrita a la Fiscalía General de la República, en un plazo máximo de cinco días, cualquier operación o transacción en efectivo, fuere individual o múltiple, que independientemente se considere sospechosa o no, realizada por cada usuario o cliente en un mismo día o en el término de un mes que exceda de los diez mil dólares de los Estados Unidos de América.

Esta obligación también se impone para los casos donde las operaciones financieras se realizaren por cualquier otro medio como los electrónicos, si la operación es equivalente o superior a veinticinco mil dólares americanos.

De lo anterior se extrae que también los partidos políticos deben informar a la Unidad de Investigación Financiera de la FGR, cuando en el dinero que provenga del financiamiento privado, se tenga sospecha que tiene un origen ilícito o se realice bajo los supuestos antes señalados; es decir que en un día o en el término de un mes reciban en concepto de financiamiento cantidades superiores a diez mil dólares o en el caso que se realicen por otro medio cuando excedan de veinticinco mil dólares.

Ahora bien, esta situación únicamente los obliga a reportar ese tipo de transacciones, pero no los obliga a que no las reciban; bajo esa idea y visualizando la experiencia de los casos analizados, donde los partidos recibieron cantidades monetarias a sabiendas de su procedencia; se estaría dejando un margen discrecional a los dirigentes de los partidos políticos para que puedan recibir dinero de esta naturaleza sin que deban responder por este tipo de actuaciones aunque las informen a la UIF.

También debe acotarse que los dirigentes de los partidos siempre han justificado que ellos pueden recibir dinero de personas naturales y jurídicas porque representan al pueblo; además argumentan que se trata de una especie de secreto o reserva

que no les permite expresar quienes son las personas que les entregan fondos en carácter de financiación política.

Estas han sido situaciones en las que se han amparado incluso para no brindar información completa y fehacientemente al Tribunal Supremo Electoral; ya que la Ley de Partidos Políticos, en el art. 24 determina que los partidos tienen el deber de facilitar a la ciudadanía los nombres de las personas naturales y jurídicas que realizan aportes al partido, previa autorización expresa de los donantes.

Se observa que estamos ante un conflicto normativo, ya que por un lado, la Ley Contra el Lavado de Dinero y Activos, los ubican dentro del catálogo de entidades que están obligadas a informar sobre operaciones financieras sospechosas o que superen el umbral de la ley y en otro orden, la ley que rigen su acción, en este caso la LPP, determina que los partidos políticos pueden revelar el nombre de los donantes únicamente mediante autorización previa de los donantes; lo que significa que ni los partidos, pueden revelar esta información si no son autorizados por la persona natural o jurídica que les entregó en concepto de financiamiento privado.

Surge entonces la interrogante, a cuál de las leyes analizadas deben darle cumplimiento los PP; la experiencia nos indica que se le ha dado preponderancia a la LPP, porque obviamente es la ley que rige su actuar; ante estos inconvenientes normativos, se observa que existe un problema que permite que los partidos, como puedan informar o no; es decir, que no hay una situación clara sobre este aspecto; que ha conllevado a que dinero que posiblemente tiene un origen ilícito haya ingresado al patrimonio de los entes políticos, sin que estos lo informen a la UIF, porque no representa una obligación legal para ello.

Bajo ese ideario debe existir una armonía entre las leyes examinadas, a fin que se determine si los partidos políticos son o no sujetos obligados a informar sobre este tipo de acontecimientos a la UIF, como se establece en la ley contra el lavado de dinero y activos; a fin que no tengan discrecionalidad para revelar quienes son las fuentes de su financiamiento político.

Continuando con el análisis de la ley, retomando que los PP, son personas jurídicas reconocidas por la ley, con capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones, forman parte de los entes a los que se les aplica esta ley, siendo necesario verificar si éstos pueden cometer las conductas señaladas en los arts. 4 y siguientes de esta normativa penal.

En la citada disposición, se describen las conductas que constituyen el delito de Lavado de dinero y de activos²⁵⁵; verificando que se detallan cuatro verbos rectores que forman los aspectos relativos a la tipicidad del delito; que están dirigidos a las personas que tienen en su dominio fondos, bienes o derechos que proceden directa o indirectamente de actividades delictivas.

Queda claro que en los supuestos que se preceptúan en el art. 4, podrían incurrir las personas que financian económicamente a los partidos políticos; lo cual se suscita en los casos en los que bajo esta figura de financiamiento político, ocultan el origen ilícito de esta clase de bienes para darles apariencia de legitimidad; ya que a cambio recibirán favores que se traducirán en beneficios económicos que lógicamente tendrán una naturaleza de bienes que ingresarán al tráfico económico-legal.

De lectura de los verbos rectores regulados en los incisos primero y segundo del art. 4, se derivan que afectan directamente al tráfico ilícito de capitales, porque con ellas se busca la incorporación de capitales ilícitos al tráfico de bienes lícitos; pudiéndose utilizar el financiamiento político para esta clase de actividades criminales; afectando el tráfico lícito de los bienes en el mercado.

Desde un punto de vista particular, consideramos que estas conductas no abarcan a los dirigentes, miembros o simpatizantes u otros a personas naturales que reciban este tipo de dinero en nombre del partido político; lo cual estaría ocasionando

²⁵⁵ Art. 4. EL QUE DEPOSITARE, RETIRARE, CONVIRTIERE O TRANSFIRIERE FONDOS, BIENES O DERECHOS RELACIONADOS QUE PROCEDAN DIRECTA O INDIRECTAMENTE DE ACTIVIDADES DELICTIVAS, PARA OCULTAR O ENCUBRIR SU ORIGEN ILÍCITO, O AYUDAR A ELUDIR LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE SUS ACTOS A QUIEN HAYA PARTICIPADO EN LA COMISIÓN DE DICHAS ACTIVIDADES DELICTIVAS, DENTRO O FUERA DEL PAÍS, SERÁ SANCIONADO CON PRISIÓN DE CINCO A QUINCE AÑOS Y MULTA DE CINCUENTA A DOS MIL QUINIENTOS SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES VIGENTES PARA EL COMERCIO, INDUSTRIA Y SERVICIOS AL MOMENTO QUE SE DICTA LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE.

impunidad; asimismo, generaría un mecanismo de blanqueo de capitales que no estaría siendo sancionado, por la atipicidad que puede representar que se reciba dinero de esta clase.

En el art. 5, se encuentra regulado el delito de Casos especiales de lavado de dinero y activos²⁵⁶, en los que también la persona o sujeto activo busca ocultar o disfrazar en cualquier forma la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad aparentemente legal de fondos, bienes o derechos relativos a ellos.

También se encuentran tipificados como conductas prohibidas, los verbos adquirir, poseer, o utilizar fondos que proviene de actividades ilícitas; que concurren también en cualquier persona que intente utilizar como mecanismo el financiamiento de partidos políticos para esos efectos.

Persistiendo en estos supuestos problemas de tipicidad en cuanto a las personas que reciben los fondos con origen ilícito en nombre de los partidos políticos, para efectos de financiamiento de campañas electorales o para la subsistencia del mismo partido político; generándose aspectos de impunidad sobre las conductas cometidas por las personas que representan a los partidos políticos.

También resulta poco probable encuadrar las conductas de las personas que en representación de un partido político reciban dinero o activos, en los presupuestos establecidos en el art. 7, nominado como delito de Casos especiales del delito de encubrimiento²⁵⁷; porque en muchas ocasiones sucede que las personas que han

²⁵⁶ Art. 5. a) Ocultar o disfrazar en cualquier forma la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad aparentemente legal de fondos, bienes o derechos relativos a ellos, que procedan directa o indirectamente de actividades delictivas; y, b) Adquirir, poseer y utilizar fondos, bienes o derechos relacionados con los mismos, sabiendo que derivan de actividades delictivas con la finalidad de legitimarlas.

²⁵⁷ Art. 7. Para los efectos de esta ley se consideran encubridores: a) Los que sin concierto previo con los autores o partícipes del delito de lavado de dinero y de activos, ocultaren, adquirieren o recibieren dinero, valores u otros bienes y no informaren a la autoridad correspondiente, inmediatamente después de conocer su origen, o impidieren el decomiso de dinero u otros bienes que provengan de tal actividad delictiva; b) Los que sin concierto previo con los autores o partícipes, ayudaren a eludir las investigaciones de la autoridad o a sustraerse a la acción de ésta; c) Los Superintendentes y demás funcionarios o empleados de los organismos encargados de fiscalizar o supervisar, que no comuniquen inmediatamente u obstaculicen el conocimiento a la Fiscalía General de la República, de la información que les remitan las entidades bajo su control; d) Quienes con conocimiento hayan intervenido como otorgantes en cualquier tipo de contrato simulado, de enajenación, mera tenencia o inversión, por medio de la cual se encubra la naturaleza, origen, ubicación, destino o circulación de las ganancias, valores, o demás bienes provenientes de hechos delictivos tal como se especifica en el artículo 4 de esta ley, o hayan obtenido de cualquier manera beneficio económico del delito; y, e) Quien compre, guarde, oculte o recepte dichas ganancias, bienes o beneficios, seguros y activos conociendo su origen delictivo.

recibido dinero de origen ilícito tienen ese conocimiento, lo que no hace posible la configuración de un elemento requerido en los literales a) y b), como lo es que no haya concierto previo con los autores; asimismo, porque en los casos de los literales c), d) y e) se requiere de una calidad especial para incurrir en estas conductas.

Bajo esta idea, tampoco sería posible que se adecuen la conductas de las personas que rebieron dinero en nombre del partido, en el caso del delito regulado en el art. 8, denominado Encubrimiento Culposo²⁵⁸; porque como reiteramos ya se tiene un conocimiento sobre la ilicitud de la procedencia de estos bienes; en consecuencia, la probabilidad que se produzca una negligencia, impericia o ignorancia sería mínima.

Con este análisis, se estima que hay conductas específicamente las cometidas por las personas que reciben dinero en concepto de financiamiento político pero que provienen de un origen ilícito, que no están cubiertas por los tipos penales que se han analizado; sino que podrían ser reguladas como un tipo penal distinto, específicamente, como financiamiento ilegal de partidos políticos.

Es importante observar que existen diferencias sustanciales entre las conductas establecidas en la ley contra el lavado de dinero y activos y conductas que se establecen en el tipo penal de financiamiento ilegal de partidos político regulados en otros países.

El abogado Julio Espinoza Gollena en un cuadro comparativo explica algunas diferencias; sobre el bien jurídico expone que con las conductas de lavado de dinero se afectan varios bienes jurídicos, como es la eficacia en la administración pública, la transparencia del sistema financiero y la legitimidad de la actividad económica; en el caso del financiamiento ilegal de PP, se afecta la transparencia, equidad y competencia leal de la participación de los PP, en los procesos electorales, lo cual implica una perturbación de la función social e institucional de los PP.²⁵⁹

²⁵⁸ Art. 8.- En los casos del artículo anterior, si el encubrimiento se produjere por negligencia, impericia o ignorancia inexcusable en las atribuciones de los funcionarios o empleados de las instituciones a que se refiere el artículo 2 de esta ley, o de los organismos fiscalizadores o de supervisión en que se produce, la sanción será de dos a cuatro años

²⁵⁹ Julio Espinoza Gollena, *(Esquema) ¿diferencia entre el lavado de activos y el nuevo delito de financiamiento prohibido de partidos políticos?*, (Perú: Revista Pasión por el derecho, publicado el 09 de octubre 2019).

<https://lpderecho.pe/diferencia-lavado-activos-financiamiento-prohibido-partidos-politicos/>.

En nuestra opinión, consideramos que con ambos delitos, se afecta al sistema económico; ya que la finalidad es el ingreso de dinero ilícito, al sistema económico para alcanzar en el primero de los casos, es decir en el lavado de dinero que adquiera la apariencia de licitud para poder utilizarlo y obtener un provecho irregular; y con el financiamiento, se busca que cierta fuerza política disponga de recursos económicos para que pueda competir electoralmente para poder acceder al poder en cualquiera de sus dimensiones.

El sujeto activo en el delito de lavado, es cualquier persona que realiza los verbos rectores; asimismo, la persona que intervino en las actividades ilícitas que son la fuente de donde se obtuvo el dinero; el financiamiento ilegal lo comete tanto la persona que entrega la donación ilegal como el que la recibe o acepta; encontramos una diferencia entre los sujetos activos, por la calidad de la persona y la acción cometida; que nos permite establecer que son conductas y sujetos distintos que merecen una protección penal distinta.

El manejo de los verbos rectores son diferentes, observando que en el delito de lavado se prohíben o penalizan las conductas: conversión, transferencia, ocultamiento y otros; mientras que en el ilícito penal de financiamiento ilegal de partidos se penalizan los comportamientos consistentes en: solicitar, entregar, aceptar y recibir.

Referente a la procedencia del dinero, encontramos que en el delito de lavado, los activos de origen ilícito provienen de actividades criminales como la minería ilegal, tráfico de drogas, terrorismo, secuestros, extorsión, venta de armas; mientras que en el financiamiento el dinero proviene de fuentes prohibidas que también abarcan las actividades mencionadas.

En el ilícito penal de lavado se exige un dolo directo, ya que el sujeto activo conoce el origen ilícito de los bienes, teniendo motivos por el que desea convertirlos en bienes con apariencia de legalidad; lo mismo sucede en el financiamiento ilegal, porque se exige al sujeto activo que conociendo o debiendo conocer su origen; en

este caso no se exige conocer cómo se generó el dinero que se aporta, sino únicamente conocer que el aporte proviene de fuentes prohibidas.

Como finalidad se tiene que en el delito de lavado de dinero se busca evitar la identificación de su origen, sin incautación o decomiso; además se busca el retorno o reintegración de los activos ya lavados a su esfera patrimonial; en cambio en el financiamiento ilegal se busca obtener un beneficio de una organización política o coalición que a corto, mediano o largo plazo devolverá el favor.

El diputado Juan José Martel, manifestó en el caso de El Salvador, que hasta antes de la aprobación de la ley de partidos políticos, las finanzas eran lo mas secreto de un partido político; considera que era un área mejor guardada que un secreto de Estado; ya que los partidos políticos no rendían cuenta ni siquiera de los fondos que recibían de parte del Estado salvadoreño, a pesar de ser fondos públicos y a pesar que debían de estar siendo auditados por la CCR.²⁶⁰

Esto denota que no había ningún control sobre las finanzas de los PP, siendo lógico pensar que de alguna manera han sido utilizados como mecanismo para lavar dinero producto del cometimiento de actividades delictivas, situación a la que no se le prestó atención.

Con estas afirmaciones es importante delimitar que por un lado los partidos políticos pueden ser objeto de instrumentalización para lavar dinero o activos; pero estas

²⁶⁰ Juan José Martel, *¿Cómo calificaría en términos políticos la financiación de los partidos políticos?*, YouTube, 11 de noviembre de 2018. En una entrevista sobre ese tema, manifestó: que fue a raíz de la LPP, que se instauraron las primeras medidas de rendición de cuentas, aunque muy tibias; ya que los PP tienen que rendir cuenta de como gastan el dinero que reciben del Estado, tienen que presentar una contabilidad formal; además de ello, que en el carácter voluntario se conozca el nombre de los donantes; por un lado los PP tienen mucha discrecionalidad; porque todavía hay áreas oscuras, quien monitorea el gasto real que se realiza en una campaña electoral por un partido político; debe haber un nuevo camino de reformas en varios sentidos, en primer lugar medidas drásticas en el caso de que se compruebe que los partidos políticos han usado fondos ilegales provenientes del narcotráfico o del crimen organizado; en segundo lugar que los partidos políticos ya no tengan discrecionalidad en cuanto al anonimato de sus donantes privados; que si alguien da dinero que se sepa quien fue la persona que ha dado ese dinero porque no hay porque ocultarlo. La necesidad de limitar los gastos de campañas, el problema es que si yo le pongo un techo a la campaña electoral los primeros que van a saltar son los dueños de los grandes medios de comunicación, que precisamente hacen de las campañas electorales un momento de gran venta y esperan que no haya techo para que puedan alcanzar la mayor cantidad de publicidad posible para cada uno de los medios; pero todo ese dinero de las campañas electorales termina siendo pagado en una buena parte por el pueblo salvadoreño a través de los impuestos y por otro lado a través de donaciones privadas y secretas.

conductas concurrirán en aquellas personas que utilizan el partido para blanquear capitales con procedencia ilícita; es decir, que el dinero que entreguen al partido político les será retribuido o al menos una cantidad considerable ya con apariencia de lícitud.

Pero esta conducta, para el dirigente del partido, el activista, el integrante, el representante u otras personas que en nombre y representación del partido aceptan, reciben, solicitan dinero de esta naturaleza, con el propósito que ésta entidad tenga una mayor capacidad económica para afrontar cualquier contienda electoral o para la subsistencia del mismo, es una conducta distinta a la del lavador; en consecuencia, consideramos que es un supuesto delictivo que no está cubierto por el delito de lavado de dinero y activos.

Hay quienes como César Nakazaki, reconocido abogado en la República de Perú, realiza una distinción importante, reflexionando que si se trata solo de un aportante anónimo de quien se oculta la identidad, pero el dinero que aporta tiene origen legal, es una conducta que no constituye delito; afirma también que el sistema que se utiliza para ocultar la identidad del donante tampoco constituye delito de lavado de activos.

Nakazaki afirma que el caso es distinto cuando se oculta la identidad del donante, para ocultar el origen de la actividad, es decir de donde proviene el dinero; puntualiza que se oculta el nombre para que no se conozca que es un narcotraficante quien dona o aporta el dinero producto del narcotráfico o que un minero ilegal dona lo que logró con la minería ilegal.

En estos casos asevera que se configura el delito de lavado de activos, siempre y cuando junto al origen ilegal pueda probarse el dolo y el conocimiento de quien recibe ahora ese aporte; es decir que el ejecutivo del partido, sabe que el dinero proviene del narcotráfico, de la extorsión u otros actos delictivos.²⁶¹

Para este autor, tanto la persona que brinda el aporte o donación, es decir, quien

²⁶¹ César Nakazaki, *Financiamiento a partidos: "Si hay origen ilícito y dolo, se configura del delito de lavado de activos"*, YouTube, 17 de octubre de 2018.

tiene la intención que determinada cantidad de dinero adquiera la apariencia de licitud y la persona que en nombre del partido lo recibe, comenten el delito de lavado de dinero y activos; situación de la que discrepa Dino Carlos Caro Coria²⁶², considerando que se trata de delitos distintos.

Para el Doctor Peruano Caro Coria, la persecución de lavado de dinero pretende evitar la libre circulación de bienes de origen delictivo, y mientras que el delito de financiamiento ilegal, tutela la libre competencia electoral como una forma de proteger de modo anticipado la función pública.

Agrega que estos delitos tienen elementos en común pero protegen bienes jurídicos distintos; así el lavado de activos se refiere a bienes de “origen ilícito” y exige que dicho origen debe ser conocido o debía presumirlo el autor; el delito de financiamiento ilegal se refiere a “fuente de financiamiento legalmente prohibida” y demanda que dicho origen sea conocido o debía ser conocido por el autor.

Otro punto que resalta, es que en Perú se han generado varias investigaciones por los delitos de lavado de activos, cohecho, colusión desleal, falsedades, fraude en la administración de las cuentas del partido, enriquecimiento ilícito y fraude tributario; pero en ninguno de estos delitos se concentra en el momento mismo de la entrega y recepción ilegal de esas “donaciones” de campaña, sino en hechos anteriores (la causa del pago, un acuerdo colusorio, por ejemplo) o posteriores (falsedades o lavado para esconder el origen ilegal), lo que hace necesario probar no solo que se recibió el dinero, sino que ello fue por algo o para algo, generándose con ello vacíos de punición.²⁶³

En ese sentido, se considera que hay conductas que no se encuentran cubiertas por la ley contra el lavado de dinero y activos, que son cometidas por los dirigentes, colaboradores, simpatizantes u otro tipo de personas que reciben dinero para lavarlo

²⁶² Dino Carlos Caro Coria, *¿Financiación ilegal o lavado de activos?*, (Perú: Periódico digital El Comercio, publicado el 15 de octubre de 2019). <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/financiacion-ilegal-o-lavado-de-activos-por-dino-carlos-caro-coria-noticia/>

²⁶³ Dino Carlos Caro Coria, *Cómo frenar la financiación ilegal de partidos*, (Perú: Periódico digital El Comercio, publicado el 28 de diciembre de 2017). <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/frenar-financiacion-ilegal-partidos-dino-carlos-caro-coria-noticia-484749-noticia/>

cuando ingresa al patrimonio del partido y representa una devolución de dinero con apariencia de legalidad; máxime cuando esas cantidades de dinero representan una ventaja económica indebida que les permite superar a los otros partidos.

Otro supuesto que puede generarse cuando el dinero de procedencia ilícita ya fue lavado bajo otro mecanismo, y es utilizado para financiar al partido; siendo parte de la cadena o ciclo que se traza para que el dinero circule en el tráfico económico como si tuviera carácter de legalidad.

En fin, existen varias conductas que no se encuentran comprendidas dentro de la precitada ley; siendo necesario que se cuente con un marco de punición penal, a efectos que se sancione a las personas que reciben o aceptan dinero para financiar campañas electorales; con el objetivo que se tenga un manejo de competencia electoral libre de cualquier situación ilícita que ponga en riesgo la democracia y orden constitucional del país.

24.5 Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de funcionarios y empleados públicos.

La base constitucional de esta ley, se encuentra regulado en el art. 240 de la Cn, ubicado en el Título III relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos; donde se determina que todo funcionario protestará bajo su palabra de honor, ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución, art. 235.²⁶⁴

El art. 240 regula un procedimiento constitucional para juzgar a los funcionarios y empleados públicos que se enriquecieron sin justa causa a costa de la Hacienda Pública y Municipal; significa que las personas que llegan a ser funcionarios o empleados públicos tienen una responsabilidad que deben cumplir por las que se les retribuye una compensación económica bajo el concepto de salarios.

Del precepto constitucional se deriva que los funcionarios y empleados del Estado no pueden disponer libremente de los recursos económicos recaudados; si no que deben hacerlo conforme a la ley; quedando prohibido cualquier aprovechamiento

²⁶⁴ Asamblea Legislativa, *Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos*, (San Salvador: Decreto Legislativo N°2833, 1959).

personal o en beneficio de su grupo familiar o de terceras personas.

De lo anterior nace una presunción legal descrita en el inciso 2° del art. 240 de la Cn²⁶⁵, que establece que las personas que en el ejercicio de esta clase de cargos o empleos, se enriquecieren sin justa causa, lo realizaron a costa del erario público en cualquiera de sus dimensiones.

En razón de ello, y por la afectación causada al Estado, se instituyó la figura del enriquecimiento ilícito como un delito, en el cual se protege como bien jurídico la Administración Pública, en el que el servidor público durante su vinculación con el ente estatal, obtiene para sí o para otro un incremento patrimonial injustificado.²⁶⁶

Otra definición refiere que se sanciona al empleado público que durante el ejercicio de su cargo obtenga un incremento patrimonial relevantemente injustificado.²⁶⁷ Una definición más amplia la brinda la Cámara Segunda de lo Civil de la Primera Sección del Centro, describiendo que el enriquecimiento o aumento patrimonial de un funcionario, puede ser con causa justificada o sin justa causa.²⁶⁸

El Tribunal de lo Civil, advierte que el enriquecimiento ilícito es producto de un aprovechamiento patrimonial adquirido de manera ilícita o abusando de circunstancias personales, laborales o de cualquier especie en el uso de sus facultades conferidas en razón de su cargo o empleo dentro del Estado. La figura del enriquecimiento ilícito sin justa causa no es un evento nuevo, fue creada por los romanos como forma de responsabilidad civil; suponía el enriquecimiento de una persona a costa del empobrecimiento de otra, o en provecho de un acto inmoral, sin causa que lo justificara.

²⁶⁵ Art. 240 Inc.2°, determina que se presume el enriquecimiento ilícito cuando el aumento del capital del funcionario o empleado, desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener, en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente, y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa justa. Para determinar dicho aumento, el capital y los ingresos del funcionario o empleado, de su cónyuge y de sus hijos, se considerarán en conjunto.

²⁶⁶ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, *delito de enriquecimiento ilícito*, (España: Real Academia Española, 2022).

²⁶⁷ Ídem.

²⁶⁸ Cámara Segunda de lo Civil de la Primera Sección del Centro, *Ref. 1-PCEIF-15*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2017). Para este organismo judicial el incremento patrimonial, podrá tener origen ilícito, ya sea doloso o culposo (a través de un acto antijurídico penal), o bien no tener justificación o causa, siendo éste el supuesto que se debe determinar.

Esta clase de situaciones, eran ponderadas por los principios de justicia y equidad, por medio del cual se obligaba a la repetición o restitución de los bienes, a fin que cada parte poseyera lo que le correspondía.

Esta figura con el transcurso de tiempo adoptó otras modalidades, como la *condictio indebiti*²⁶⁹, en el que se establecía la devolución de lo pagado por error; la *condictio furtiva*, que buscaba la devolución de un inmueble que había sido despojado sin derecho²⁷⁰; la *condictio ob turpem causam*²⁷¹, que pretendía la devolución de lo adquirido por una prestación inmoral.

Actualmente es una figura que no ha desaparecido y sigue vigente, como se conoce en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, que tiene como objetivo la consecución de la justicia y la equidad; encontrando como fundamento que nadie puede incrementar su patrimonio a costa de otra persona natural o jurídica, tampoco que proceda de un acto ilegal o inmoral.

Otro fundamento lo encontramos en que se trata de una causa ética, buscando la aplicación de la equidad al corregir un desplazamiento patrimonial privado de causa lícita o ilícita, para salvaguardar la legalidad y seguridad jurídica; siendo de interés en este caso, las actividades económicas que realizan los funcionarios y empleados públicos que son las personas que tienen a su cargo la administración de los recursos que son recaudados por medio de la administración pública.

Sobre la actuación de los funcionarios y empleados públicos, la Constitución de la república en el art. 218 delimita que están el servicio del Estado y no de una fracción política; esto implica que si bien, estas personas llegaron a ostentar esta clase de

²⁶⁹ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, *condictio indebiti*, (España: Real Academia Española, 2022), se describe como una pretensión fundada en el pago por error de una deuda inexistente; en el derecho romano, se concedía cuando se paga por error una deuda en realidad inexistente, en consecuencia, al que sufre por error le compete, para reclamar la restitución de lo pagado.

²⁷⁰ Diccionario de sinónimos, *condictio furtiva*, (Estados Unidos de América: Meaning88, consultado el 15 de octubre de 2022). Proviene de latín *condictio rei furtivae* reclamo formal por un objeto robado; en el derecho romano se contemplaba como una acción en cuasi contrato para la recuperación de una cosa robada específica del ladrón o la recuperación de su valor si no está disponible.

²⁷¹ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, *condictio ob turpem vel iniustam causam*, (España: Real Academia Española, 2022), se define como una pretensión basada en la adquisición viciada con causa inmoral o ilícita; se trata de una acción para pedir la restitución de lo dado o hecho, por mediar una finalidad o circunstancia inmoral o ilícita.

puestos por medio de partidos, su actuación no se encuentra determinada por ellos, sino de la idoneidad que se requiere para desempeñar cargos dentro del Estado.

Expresamente estipula que los funcionarios no podrán prevalerse de sus cargos para hacer política partidista; denotando que debe haber una desvinculación entre funcionarios o empleados públicos con los partidos políticos.

La Sala de lo Constitucional, interpretó los presupuestos contenidos en el art. 218 de la Cn, expresa que en la primera frase del precepto constitucional se determina un estado de cosas o una finalidad que condiciona el ejercicio de la función pública; sobre la segunda parte del artículo, se regula un comportamiento o una forma de conducta prohibitiva, con la que se pretende alcanzar la finalidad establecida.

El Tribunal Constitucional, advierte que la disposición examinada, contempla a todo el cuerpo de funcionarios y empleados que prestan servicio en el ámbito de los órganos públicos; y la frase “estar al servicio del Estado”, significa sujetarse a la racionalidad que impone el interés general que subyace a la competencia atribuida o al cargo ocupado y que esa racionalidad se persigue y garantiza a través del carácter personalista del Estado.²⁷²

En resolución de inconstitucionalidad 49-2011 el Tribunal Constitucional demarcó que los funcionarios públicos están llamados a cumplir una función propia, institucional, de servicio a los intereses generales con objetividad y eficacia; razona, que en el ejercicio de su función obrarán con criterios no partidistas o particulares, sino objetivos e impersonales, cumpliendo las leyes y la Constitución, en el marco de una función pública profesional y eficaz.²⁷³

Según el Tribunal Constitucional, la garantía de una mayor calidad de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos, reside en la profesionalidad y honradez de los funcionarios y los recursos humanos al servicio de la Administración pública.

De las acotaciones reseñadas, se advierte que debe haber una clara separación

²⁷² Sala de lo Constitucional, *Sentencia de inconstitucionalidad 8-2014*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2014), p. 13.

²⁷³ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de inconstitucionalidad 49-2011*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2011).

entre las personas que fueron elegidas para ocupar cargos de elección popular o empleados públicos con los partidos políticos; para evitar diversos problemas que pueden presentarse con aquellas personas que ejerciendo una función pública, siguen manteniendo relaciones con los dirigentes de partidos políticos.

Esta separación no solo debe darse en aspectos de proselitismo, sino que también en el ámbito económico; para evitar que los funcionarios suministren indebidamente recursos que le pertenecen al Estado, para financiar ilegalmente a lo PP que los llevaron a ostentar los cargos dentro del ente estatal.

En la sentencia de inconstitucionalidad con referencia 146-2014, se determinó que la figura del Enriquecimiento Ilícito, fue establecida para el combate de los actos de corrupción y la adquisición ilícita de riqueza de parte de los funcionarios y empleados públicos.

Esta clase de supuestos de prohibición regulados en el art. 240 de la Cn, a diferencia de otras figuras como la extinción de dominio, confiscación y otras, deviene que se trata de una acción constitucional, a la cual debe darsele primacía en el juzgamiento de este tipo de sujetos.²⁷⁴

En ese sentido, el Enriquecimiento Ilícito se aplica únicamente a aquellos supuestos donde funcionarios o empleados públicos, que obtuvieron un incremento patrimonial no justificado, (se trata de un incremento en su propio patrimonio), dentro de los que se encuentran comprendidos los ingresos del funcionario o empleado público, el de su cónyuge y el de sus hijos, art. 7 de la LEIDFP.

Una limitante es que para su aplicación se requiere específicamente se tenga la calidad de funcionario o empleado público; significa que esta ley no podría aplicarse

²⁷⁴ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de inconstitucionalidad 146-2014*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2018). La Sala de lo Constitucional, realizó algunas explicaciones importantes sobre el Enriquecimiento ilícito; destacó que los sujetos activos son los funcionarios o empleados públicos para lo cual no es imprescindible que administren, manejen, autoricen o custodien fondos pertenecientes a la Hacienda Pública o Municipal; lo determinante, entonces, es que se ocupe un cargo público “cuyo ejercicio pudo dar lugar a dicho enriquecimiento”; independientemente de la forma o el medio que se utilice para tal violación constitucional. En consecuencia, no podrá invocarse como eximente de responsabilidad civil el hecho de no administrar directamente fondos públicos.

a los dirigentes de partidos, administradores, tesoreros u otras personas que se apoderaren del dinero que éstos recaudan; porque no son funcionarios del Estado.

El supuesto que es preciso analizar, es cuando el funcionario o empleado público, tiene la calidad de líder, dirigente, secretario, administrador o de otra clase de funcionarios que dentro del partidos controlen dinero; ya que puede generarse que estos desvíen dinero que le pertenece al erario público, hacia determinado partidos político a fin que cuente con mayores recursos para afrontar periodos de elecciones.

Sin embargo, estas situaciones quedan desprotegidas por la LEIDFP ya que si estos recursos no ingresan al patrimonio de los empleados o funcionarios públicos, no podría determinarse que éstos obtuvieron un incremento patrimonial no justificado, por ende, no podría acusarse que se enriquecieron de forma indebida.

En ese orden, conductas como desviar o financiar recursos económicos que estan bajo su responsabilidad hacia partidos políticos no podría constituir Enriquecimiento Ilícito para el funcionario o empleado público, porque sería dinero que no ingresaría a su patrimonio.

Pero si se configuraría una clase de conductas que riñen con el ordenamiento jurídico y podría configurar financiamiento ilegal de PP, porque se esta utilizando un dinero que tiene origen lícito, pero su destinación final es de naturaleza irregular.

Tampoco se regulan aquellos casos en los que funcionarios o empleados públicos, solicitan o reciben dinero y se destinan hacia los partidos políticos; lo cual constituye actividades incompatibles con el desarrollo de sus cargos dentro del Estado; pero no se encuentran regulados con la LEIDFP.

De esta forma se constata que la LEIDFP, regula o establece que los funcionarios o empleados públicos deben restituir o devolver el dinero que de forma fraudulenta percibieron e ingresó a su patrimonio; no así, responsabilidad penal por captar dinero del Estado y desviarlo para financiar campañas electorales o partidos políticos.

De lo anterior se determina que aunque los dirigentes, administradores, tesoreros u otras personas con cargos similares dentro de un PP, realice actividades irregulares con el dinero que administran y lo inyectan al patrimonio del PP, no constituyen conductas propias de Enriquecimiento Ilícito; por tanto, esta ley no es aplicable para esta clase de personas.

24.6. Ley Especial Contra Actos de Terrorismo.

La Ley Especial tiene como objeto según el art. 1, lo siguiente: *prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos que se describen en ésta, así como todas sus manifestaciones, **incluido su financiamiento** y actividades conexas, y que por la forma de ejecución, medios y métodos empleados, evidencien la intención de provocar estados de alarma, temor o terror en la población, al poner en peligro inminente o afectar la vida o la integridad física o mental de las personas, bienes materiales de significativa consideración o importancia, el sistema democrático o la seguridad del Estado o la paz internacional; todo lo anterior, con estricto apego al respeto a los Derechos Humanos.*²⁷⁵

Mediante esta ley, se criminaliza el financiamiento de grupos de terrorismo; no el financiamiento ilegal de partidos políticos; lo cual se remarca incluso en la parte final del art. 1 LECAT, donde se establece que: en ningún caso, los delitos comprendidos en la presente Ley, serán considerados políticos o conexas con políticos ni como delitos fiscales.

Esta disposición obliga que se realice un marco de regulación independiente del financiamiento ilegal de los partidos políticos; porque prohíbe considerar los delitos de la LECAT, como políticos o conexas con estos; no obstante, contiene una disposición, que podría afectar a los partidos políticos, en caso que financien a este tipo de grupos; la cual se encuentra estipulada en el Art. 41 LECAT, y prescribe:

Cuando se comprobare que individuos que integran los órganos de administración

²⁷⁵ Asamblea Legislativa, *Decreto Legislativo N° 108, Ley Especial Contra Actos de Terrorismo*, (El Salvador: Diario Oficial, 2006); reformada en dos ocasiones, la primera mediante Decreto Legislativo N° 342 de fecha 07 de mayo de 2010), publicado en el Diario Oficial N° 100, Tomo 387, del 31 de mayo del 2010 y la segunda reforma, realizada por medio del Decreto Legislativo N° 399, de fecha 24 de junio 2010, publicado en el Diario Oficial N° 118, Tomo 387, de la misma fecha.

o dirección de una persona jurídica o entidad privada, permitieren, colaboraren, apoyaren, o participaren en nombre o representación de las mismas, en la comisión de alguno de los delitos previstos en la presente Ley; se ordenará por el juez que conozca del caso, cualquiera de las sanciones o medidas siguientes contra la persona jurídica o entidad privada de que se trate:

a) La imposición de multa de cincuenta mil a quinientos mil dólares.

b) La disolución de la persona jurídica o entidad privada respectiva, librando oficio a la autoridad competente para que proceda.

La resolución o decisión firme deberá ser publicada en cualquier medio de comunicación.

El inc. 2º del art. 1 de la LECAT, prescribe: *en ningún caso, los delitos comprendidos en la presente Ley, serán considerados políticos o conexos con políticos ni como delitos fiscales.*

Parece que el legislador separó la política con los actos de terrorismo; cuando en la realidad, hay delitos devenidos de organizaciones terroristas que están vinculados a situaciones políticas.

La disposición legal, podría aplicarse a los PP, reiterando solo en aquellos casos, que ellos financien a grupos de terrorismo; es decir, que no están cubiertos, aquellos supuestos en los que grupos terroristas o crimen organizado, financien partidos políticos; lo cual generaría un supuesto de financiamiento ilegal de PP.

De lo anterior podemos concluir que la LECAT contempla responsabilidad penal para las personas jurídicas, entre las que se encuentran los partidos políticos; los cuales pueden ser sancionados con multa o su disolución, librando oficio a la autoridad competente para que proceda, en este caso sería al TSE para que cesen todos los efectos jurídicos a los que tienen derecho por mandato legal; cuando se cumplan los presupuestos contemplados en el art. 41 LECAT.

25. Jurisprudencia Constitucional.

25.1. Sentencia de la Sala de lo Constitucional referente al Sistema Político y financiamiento electoral.

La Ley de Partidos políticos, experimentó una demanda de inconstitucionalidad, específicamente en las siguientes disposiciones: arts. 24 letras f y h, 37 inc. 1°, 52 inc. 1° y el Capítulo IV del Título VI “Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos” 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, 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 y 210 en conexión con el art. 3 de la Constitución.²⁷⁶

La Sala de lo Constitucional, luego del análisis, determinó que la exigencia de los partidos políticos es condición necesaria en las sociedades contemporáneas, para que el pueblo manifieste su voluntad dentro de un proceso organizativo, que se realiza mediante las normas jurídicas correspondientes al Derecho Electoral y materialmente por la acción de los partidos políticos.

Una de las acotaciones realizadas, es que la transparencia y la rendición de cuentas están estrechamente conectadas con el derecho de acceso a la información; la Sala reconoce la importancia de la transparencia en los aspectos de financiamiento, de los cuales debe haber un acceso por parte de los ciudadanos; además eleva a la categoría de derecho fundamental el acceso a la información y sostiene que propicia el afianzamiento de democracias transparentes y efectivas, facilita la rendición de cuentas y genera un debate público permanente, sólido e informado.

Menciona que la rendición de cuentas es uno de los pilares que sostienen cualquier relación de representación, sea esta privada o pública; describe que el concepto está relacionado con la responsabilidad de quien administra en nombre de otros y, por lo tanto, está sujeto a un control de sus actos.

²⁷⁶ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad N° 43-2013*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2014).

Dentro de la sentencia de la Sala de lo Constitucional, se describe que la creciente preocupación por la corrupción y los riesgos de que esta involucre a los partidos políticos y al aparato estatal, y la búsqueda de métodos para evitar estas prácticas obligan a poner el foco de atención en las relaciones o vínculos entre los dirigentes partidarios y funcionarios públicos y los representantes de los intereses económicos.

Para el Tribunal Constitucional, una de las áreas más sensibles en el tema de los partidos políticos, y que está relacionado con el motivo de inconstitucionalidad que fue planteado, es el del financiamiento de las campañas electorales, que por sus características involucran sumas cada vez más elevadas de dinero, que están exentas de controles eficaces.

Según la Sala, uno de los aspectos relevantes, en materia de fondos por parte de los partidos políticos, es la transparencia, *porque contribuye a mejorar la calidad del proceso democrático; significa que entre más transparencia existe en las finanzas de los partidos políticos, la calidad de la democracia será mejor.*

La Sala ha consensuado que, *desde el punto de vista de la calidad del proceso democrático, es importante que el Órgano Legislativo regule la transparencia sobre el origen y destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian su actividad; determina la necesidad de facilitar al ciudadano, información sobre quién y cuáles sectores están detrás de cada candidato.*

Para la Sala, en una sociedad democrática, es necesario *que exista un adecuado sistema de control interno, requiere la fijación de una serie de normas y procedimientos para asegurar la transparencia y corrección en el manejo de fondos, así como la correcta contabilización de esos movimientos y la organización de un sistema confiable de soporte de información que respalde cada movimiento.*

A manera de propuesta, el Tribunal Constitucional, estima *que el sistema de control interno debería prever también la existencia de una instancia cuya función específica sea el control y auditoría; los partidos deben organizar sus sistemas contables y de información, de manera tal que tanto la autoridad pública, como la ciudadanía, puedan acceder a la información pública.*

La Sala considera que es la transparencia la que debe orientar el manejo económico de los partidos, en lo atinente a su funcionamiento ordinario como en lo concerniente a las campañas electorales; además pondera que *debe organizarse un sistema de información y registro que permita a aquellos no sólo cumplir de manera ágil, completa y veraz con las presentaciones periódicas que se exijan, sino también disponer de todos los datos que pudieran ser necesarios para ofrecer un cuadro aún más completo de su situación y gestión económico-financiera.*

Un punto importante que se trata en la sentencia de la Sala, con referencia 43-2013, es que: *para cumplir con estos objetivos, los partidos han de contar con registros de los aportes privados, que contengan, al menos, la identidad de los aportantes y los montos aportados, así como el registro de gastos ordinarios y de campaña; todo ello a fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, en consonancia con lo que se afirmó en las sentencias de 29-VII-2010 y del 24-X-2011, Incs. 61-2009 y 10-2011.*

Para la SC debe constarse con un sistema que permita conocer la identidad de las personas que aportan el dinero; siendo una concepción acertada y comporta un mecanismo que permite a los PP, establecer información importante, pero no los obliga a reportar datos veraces sobre sus estados financieros.

Siempre se ha pensado que los partidos políticos por la función Constitucional que realizan, tienen libertad de actuación y pueden hacer lo que quieren; sin embargo, eso no es así; son los primeros que están llamados a respetar y cumplir con el ordenamiento jurídico.

Lo anterior, fue un tópico que la Sala de lo Constitucional, abordó en la sentencia de Inconstitucionalidad 43-2013; recordando que los PP, tienen la obligación de respetar y obedecer la Constitución; citó que el art. 85, impone como imperativo sujetarse a la Constitución, cuando establece que: *las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a principios de democracia representativa.*²⁷⁷

²⁷⁷ Ibíd. p. 26

De ahí deviene para la Sala, que los actos de los partidos políticos, como los de las demás entidades reconocidas a nivel constitucional, están sujetos al ordenamiento jurídico y, por ello, no pueden infringir la normativa constitucional.

Continúa citando, que: *la actuación “ad intra” que realizan los partidos políticos no puede ser ignorada...”, puesto que...”al constituir éstas elementos esenciales e imprescindibles para el funcionamiento del gobierno constitucional, para que las mismas actúen como verdaderos instrumentos del Gobierno, han de cumplir con el requisito de observar sujeción dentro del marco que traza la Ley Fundamental”.*

Sobre ese punto, advierte que: *“tanto la constitución, organización, funcionamiento, y hasta la extinción de los partidos políticos, deben encontrarse encuadrados dentro de los principios de una verdadera y sana democracia, contra todo aquello que las desconozca, afecte o amenace”. Por la labor tan importante que ejecutan los partidos políticos, cada vez se demanda más por un proceso de control de su actividad al interior o exterior, orientando sus actividades dentro de un marco del orden constituido, pues con ello, en el fondo se defiende el sistema democrático.*

Queda claro que los PP, deben cumplir con el ordenamiento jurídico; su actuación no está fuera del alcance de la ley; se considera que el financiamiento de los institutos políticos debe estar debidamente regulado, para evitar que se convierta en un financiamiento ilegal, antidemocrático que afecte la voluntad del pueblo.

La Sala de lo Constitucional, determinó que el Órgano Legislativo *debe emitir leyes que fomenten la transparencia en el quehacer partidario; concretamente en el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales; para la Sala el Órgano Legislativo, debe establecer legalmente los procedimientos para obtener información que se requiera a los PP, en especial, la relativa al origen y destino de los fondos con que estos partidos y candidatos financian su actividad.*

La Sala constató la inconstitucionalidad por omisión y dentro de los efectos de la sentencia, expresó que la AL, ha retardado la emisión de leyes que aseguren la protección del derecho de acceso a la información partidaria y de los principios de transparencia de los PP y democracia interna de estos; ordenando que debía emitir

una normativa, en la que se deben tomar los siguientes parámetros:

*1. Relativos al derecho de acceso a la información que tienen los ciudadanos frente a los partidos políticos: (i) **el origen y destino de los fondos con que los partidos y sus candidatos financian su actividad**; (ii) las estructuras organizativas de los institutos políticos, que incluya una instancia cuya función contralora garantice la rendición de cuentas; (iii) la garantía de los ciudadanos de acceso a la información de interés público en poder de los partidos.*

La Sala estableció que debe regularse el derecho a saber sobre el origen y destino de los fondos con que operan los partidos; sin embargo, es una situación que se considera que no reúne la regulación legal para contener actos de financiamiento ilegal de los partidos políticos; los cuales obviamente operan en la clandestinidad.

Cabe mencionar que la sentencia de la Sala de lo Constitucional, referente al financiamiento de los partidos no fue acatada en las reformas emitidas a la Ley de PP; donde únicamente se reformó lo concerniente a la elección de las autoridades partidarias y candidatos a cargos de elección popular; no así los aspectos de transparencia del origen de los fondos de los partidos políticos; situación que aún se encuentra pendiente, por ende, subsisten los problemas que se han generado con el financiamiento irregular de partidos políticos, porque la ley, no tiene el carácter coercitivo para prevenir y/o erradicar esta clase de conductas irregulares.

26. Realidad de la regulación jurídica del financiamiento ilegal de los Partidos Políticos en El Salvador.

De la revisión de la Constitución de la República y su Jurisprudencia; Tratados y Convenios Internacionales y Leyes Secundarias; se observa que aún no se cuenta con un marco normativo capaz de obligar a los PP a develar sus fuentes de financiamiento económico y evitar que sean financiados ilícitamente; es decir, una regulación jurídica que los obligue a brindar información sobre sus financistas; la Ley de Partidos Políticos únicamente establece la obligatoriedad para que se expongan los montos financiados, no así la fuentes que lo realizan.

Esta situaciones han generado una gran incomodidad en la sociedad civil, porque ven que los PP no quieren atender los lineamientos emitidos por la SC, donde ordenó al Órgano Legislativo emitir una normativa que permitiera transparentar las finanzas de los partidos.

Sin embargo, son los mismos partidos quienes han puestos obstáculos para regular estas situaciones, sin explicar razonadamente cuáles es la demora en el trámite Legislativo; situación que hace pensar que, no quieren que se descubra, quiénes son las personas y organismos que los estan ayudando; entonces, son las mismas fuerzas políticas, las que generan un vacío de legalidad.

La realidad salvadoreña, ha demostrado que otros factores que no ha permitido que los PP legislen el tema del financiamiento político, son los diversos escándolos de corrupción en los que sean vinculado a diferentes dirigentes, específicamente en lo que concierne a circunstancias de índole económica; donde los PP han recurrido a diversas fuentes de financiamiento con el propósito de mantenerse en el poder del Estado, donde ven una oportunidad para poder proteger sus propios intereses y no los de las colectividad.

Tampoco debe perderse de vista que uno de los moviles principales de participar en política ha sido el aspecto económico; donde funcionarios de gobierno, ven en el Estado una fuente de financiamiento, para sus camapañas electorales, lo cual obviamente trasciende hasta llegar a la esfera patrimonial propia; es decir, buscan una fuente de enriquecimiento a costa del pueblo salvadoreño, como ha sucedido en los casos de corrupción antes relacionados.

Esto tambien tiene relación con los grupos económicos, que buscan por medio de otras personas llegar al poder, para implementar políticas estatales favorables; teniendo incluso el poder de elegir a los candidados que cumplen sus expectativas; o buscando ser elegidos de forma directa para adoptar decisiones que permitan mantener su estatus económico. Con estos planteamientos se puede deducir, el carácter vinculante que existe entre la política y dinero; donde usualmente la última tiene mayor peso e incidencia que la primera; con lo que se pone en riesgo la democracia y el orden económico.

26.1 Control jurisdiccional de las actividades político-económicas de los PP.

Del análisis de la Cn, leyes secundarias y tratados internacionales; se observa que la actividad política-económica que ejercen los PP, se encuentra bajo un control jurisdiccional ejercido por mandato constitucional por el TSE.²⁷⁸

Sobre este punto es importante citar algunas resoluciones emitidas por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ, en adelante SCA, autoridad que se ha pronunciado en algunas ocasiones sobre la confusión que se realiza entre los actos jurisdiccionales que realiza el TSE en materia electoral y los actos administrativos que efectúa como entidad estatal.

En resolución con referencia 105- L- 2004, la SCA conoció una demanda interpuesta contra el Tribunal Supremo Electoral, por parte de los señores José Abel López Quijano y otros; impugnando un acto denegatorio presunto, que consiste en el supuesto donde el TSE respondió negativamente la solicitud de inscripción del Partidos de los Trabajadores Salvadores y consecuentemente la autorización para que iniciara con la realización de actividades proselitistas.²⁷⁹

Al respecto la SCA previo a resolver el asunto sometido a su conocimiento, citó el contenido del art. 4 literal c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA), el cual establece que quedan excluidos del control judicial de esa Sala, los actos del Consejo Central de Elecciones ahora Tribunal Supremo Electoral y demás organismos electorales relacionados exclusivamente con la función electoral.

Analizando esta disposición, el citado Tribunal, advirtió que la norma de exclusión no es absoluta; ya que no todas las actuaciones del TSE, se encuentran exentas

²⁷⁸ El antecedente del TSE lo encontramos en el año 1950, donde el gobierno de turno, conformado por un Consejo de Gobierno Revolucionario, convocó a una Asamblea Constituyente, para la promulgación de una nueva Constitución, donde se creó el Consejo Central de Elecciones; para que fuese la institución encargada de la conducción y control de los procesos electorales; y estaba conformado por tres miembros propietarios y tres miembros suplentes; este organismo fue creado como la máxima autoridad en materia electoral, para actuar de forma autónoma. En 1992 con la firma de los acuerdos de paz, hubo algunas reformas constitucionales, donde se eliminó al Consejo Central de Elecciones y se creó el Tribunal Supremo Electoral, mediante reforma Constitucional, emitida en Decreto Legislativo N° 64, del 31 de octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial N° 217, Tomo 313, de 20 de noviembre de 1991.

²⁷⁹ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Ref. 105- L- 2004*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2016), p.3.

de control judicial; definiendo que lo están aquellas relacionadas exclusivamente con la función electoral; reconociendo que hay ciertas actuaciones que pueden ser sometidas a su control jurisdiccional.

En esa secuela consideró la necesidad de deslindar aquellas actuaciones del TSE, que por ser ajenas al derecho administrativo, escapan del control jurisdiccional que realiza la SCA y aquellas que por su naturaleza administrativa, son susceptibles de control de ese organismo judicial.

Según la SCA el constituyente ubicó al TSE en la norma fundamental para revelar el propósito de instituir un ente con garantía de permanencia dentro de la estructura del Estado; lo cual refleja la determinación para considerar a ese organismo estatal como la máxima autoridad en material electoral. De ahí deviene que la misma norma constitucional le concede independencia frente a los poderes tradicionales.

Continua reseñando el Tribunal Contencioso Administrativo, que dado el carácter de máxima autoridad que la ley suprema otorga al TSE, debe reconocerse que es el ente competente para resolver en última instancia todas las cuestiones relacionadas con el ejercicio de la función de organizar, dirigir, y arbitrar la materia electoral.

En consecuencia se le reconoce el principio de exclusividad electoral que implica que además que el TSE es la máxima autoridad y ejerce el monopolio en esa materia lo cual acarrea como consecuencia que sus decisiones, no puedan ser revisables por otro órgano, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 208 de la Cn.

También se analizaron las funciones del TSE, detallando la SCA, que éstas se pueden deducir lógicamente del art. 209 de la Cn, como son la recepción, recuento, fiscalización de votos, y demás actividades concernientes al sufragio.

En el CE, específicamente en los arts. 79 y 80 se establecen las obligaciones y atribuciones que tiene el TSE, por tanto son las que definen su competencia.

En la resolución bajo análisis con referencia 105- L- 2004, la SCA concluyó, que el ordenamiento jurídico salvadoreño, por medio de la Cn y el CE, reconoce que el TSE, es la máxima autoridad en el ejercicio de la función electoral; por tanto, las decisiones que emanen constituyen la última palabra en materia electoral, lo cual impide que sus resoluciones puedan ser revisadas por la justicia ordinaria, excepto por las vías de los recursos de amparo e inconstitucionalidad.

Otra conclusión del Tribunal Constencioso Administrativo es que la función electoral del TSE, no es de naturaleza administrativa; por disposición de la Constitución y de la Ley, resulta ajena al derecho administrativo.

Esto conllevó a dilucidar si la función electoral que se encuentra a cargo del TSE, en la medida que la Cn le reconoce un carácter inmutable, es de naturaleza jurisdiccional propia de la actividad del Órgano Judicial.

Sobre este aspecto, la SCA citando una resolución emitida por la Sala de lo Constitucional, con referencia acumulados 11-97/12-97/199, sostiene como criterio para rechazar el carácter jurisdiccional de ciertas actuaciones de otros órganos distintos al judicial, es la falta de *inmutabilidad*, considerando que solo las decisiones provenientes de los jueces y magistrados adquieren ese estado.²⁸⁰

Para la SCA el argumento no es suficiente para rechazar el carácter jurisdiccional de las actuaciones del TSE, porque desde la norma fundamental ha sido creado como la máxima autoridad; lo cual puede interpretarse que las decisiones en el ejercicio de su función electoral son inmutables o, lo que es lo mismo, adquieren estado de firmeza mediante el efecto de cosa juzgada.

Para la SCA, es la expresión “máxima autoridad”, en la que radica la intención del constituyente, para crear un órgano cuya permanencia se asegura y goza de independencia respecto de los otros poderes del Estado.

Por ello, considera que desconocer el carácter inmutable de las decisiones del TSE, y el carácter jurisdiccional de algunas de sus decisiones, equivaldría a negar el

²⁸⁰ Sala de lo Constitucional, *Ref. 11-97/12-97/1-99*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2022).

estatus de máxima autoridad que la Cn decidió otorgarle; conllevando a ponerlo seriamente en riesgo si se admite que las decisiones del TSE pueden ser sometidas al control ordinario que ejercer el Órgano Judicial; quedando a salvo los recursos previstos por la Cn.

Para la SCA se impone la obligación de respetar la decisión del constituyente, que optó por la creación de un órgano estatal al que, aunque fuera del Organo Judicial, como también podría estarlo un Tribunal Constitucional, se le reconoce la potestad de ejercer la jurisdicción en un campo específico y delimitado como es el electoral.

Esto llevó a concluir a la SCA que las decisiones del TSE, sobre materia electoral comparten el carácter jurisdiccional que caracteriza la actividad del Organo Judicial; advirtiendo que esto no implica ninguna fisura con el principio de exclusividad jurisdiccional que la Cn, en el art. 172, reconoce a favor del citado órgano de Estado, si no más bien lo complementa; por lo que debe respetarse la norma suprema, que ha decidido ampliar, la titularidad de la función jurisdiccional a favor de otro órgano, como es el TSE.

Ahora bien, la SCA, determinó que no todas las actuaciones del TSE, son una expresión de la función o jurisdicción electoral, porque también tiene potestades administrativas; que no es más que una manifestación del esquema en el cual funcionan los poderes constituidos del Estado, dotados de una función principal, constitutiva de su campo natural de actuación, pero también se les reconocen, potestades de naturaleza distinta de las principales.

En resolución con Ref. 38-P-1989, citó algunos ejemplos de actos administrativos, como los nombramientos de funcionarios y empleados, actos emitidos en materia de contratación, son de naturaleza administrativa²⁸¹; en los que no actúa en el ejercicio de su función electoral, como podría ser cuando convoca a elecciones, impone una sanción a un partido político, decide el escrutinio final.

²⁸¹ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Ref. 38-P-1989*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1999).

De acuerdo a lo anterior se estableció que la función natural del TSE, es el ejercicio de la función electoral, las cuales no están sujetas a control por parte de otro órgano del Estado, porque solo así se garantiza que sea la máxima autoridad en materia electoral y que sus decisiones se respeten.

No obstante, el TSE produce actos de naturaleza administrativa; específicamente aquellas actuaciones que no son una expresión del ejercicio de la jurisdicción electoral²⁸²; las cuales pueden ser objeto de impugnación, ante otro órgano distinto al TSE; siendo solo en ese caso, la vía natural para conocer estos casos, será el proceso contencioso administrativo.²⁸³

La SC adoptó la línea jurisprudencial de la SCA, en resolución de Amparo 9-2002; donde analizó el contenido del art. 4 de la LJCA; en el que realizó una distinción entre las materias ajenas o excluidas del ámbito Contencioso administrativo.²⁸⁴

En relación a las materias ajenas, el Tribunal Constitucional, señaló que son actuaciones de la Administración Pública, que no constituyen actos administrativos, por lo que no corresponden a la jurisdicción Contencioso Administrativa; situando dentro de esta categoría, *los denominados actos políticos*, la actividad privada de la Administración, *los actos del TSE y demás organismos electorales relacionados con la función electoral*.²⁸⁵

La SC, reconoce que los actos del TSE, son actos pronunciados en el ejercicio de la función electoral, las cuales son funciones de naturaleza distinta a la propiamente administrativa, por ende, considera que los actos de tal contenido, no se configuran

²⁸² Sala de lo Contencioso Administrativo, *Ref. 75-S-98*, (Corte Suprema de Justicia: El Salvador, 1998).

²⁸³ Ramón Parada, *Concepto y Fuentes del Derecho Administrativo*, segunda edición, (Madrid/España: Marcial Pons, 2012), p.11. Define que el Derecho Administrativo es aquella parte del Derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de la actividad de las administraciones públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquéllas y otros sujetos. <https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788497689991.pdf>.

²⁸⁴ Sala de lo Constitucional, *Amparo con Ref. 9-2002*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2004).

²⁸⁵ La SCA, en la sentencia de Amparo precitada reseñó que la SC determinó: que después de hacer un examen de constitucionalidad in extenso del contenido del art. 4 de la LJCA, en el número 2 del fallo concluye que «En lo referente a las materias ajenas del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativas señaladas en las letras “a”, “b”, “c” y “ch” de la citada disposición, estése a la interpretación de la SCA, en lo relativo a su contenido». Y lo que dicha Sala estableció respecto a tales literales es que, efectivamente, se trata de materias ajenas al contencioso administrativo y, por consiguiente, inimpugnables mediante el proceso contencioso administrativo.

como actos administrativos. Bajo esa delimitación la SCA estimó que al trasladar las anteriores consideraciones al caso sometido a su conocimiento el acto denegatorio del presunto atribuido al TSE y que supuso denegar la inscripción de un partido político, no constituye actuación de carácter administrativo que pudiese ser objeto de control mediante jurisdicción administrativa.

Específicamente, concluyó que las denegatorias de inscripción y de autorización para realizar actividades proselitistas, constituyen un patente ejercicio de la función electoral conferida al TSE, siendo una actuación directamente relacionada con sus fines, como es el valor de la correcta aplicación de las reglas que garanticen la participación equitativa de las fuerzas políticas responsables de la consolidación de la democracia.

Del análisis de la jurisprudencia de la SC y la SCA, se observa que se mantiene el criterio de separación de aquellos actos propios de la función del TSE con respecto a lo establecido en los arts. 208 y 209 de la Cn, que no son objeto de control por parte del Derecho Administrativo Sancionador, por principio de exclusividad que la norma suprema le otorga.²⁸⁶

En ese secuela, se deriva que la actividad política, entre ellas la económica que desarrollan los PP, se encuentran bajo la jurisdicción de un ente colegiado, denominado Tribunal Supremo Electoral²⁸⁷, la cual siempre que se refiera a actos propios de sus funciones en materia electoral, se encuentran fuera del control contencioso administrativo; bajo la aplicación de la Cn, LPP, el CE y otros cuerpos normativos que regulan actividades electorales.

No obstante, la actividad electoral se establece como una parte especial del derecho público; donde se determina la organización de las elecciones, que constituyen una

²⁸⁶ Cámara de lo Contencioso Administrativo, *Ref. 00037-18-ST-COAD-CAM*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2018).

²⁸⁷ Ley de Partidos Políticos, Considerando IV, describe: Que el artículo 208 de la Constitución regula que el Tribunal Supremo Electoral es la autoridad máxima en materia electoral y el artículo 210 reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia, siendo la Ley secundaria la que regulará lo referente a esta materia.

función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, para el caso el TSE; Mandujano, considera que en el ejercicio de esta función, la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, serán principios rectores.²⁸⁸

La ley de partidos políticos, establece en el art. 3 que el TSE, es la autoridad máxima para hacerla cumplir; sin embargo, no estipula el procedimiento administrativo que debe seguirse para poder inscribir partidos políticos o su denegatoria; sino que para estos casos, el TSE y los PP, se rigen por los presupuestos que se regulan en la Ley de Procedimientos Administrativos, ya que según el art. 1, su objeto es regular los requisitos de validez y eficacia de las actuaciones administrativas de todas la administración pública, donde se encuentra el Tribunal Supremo Electoral; así como los derechos de los ciudadanos frente a la administración pública.

El art. 2 de la LPA, de forma específica establece que las instituciones públicas que se regiran por esta ley, donde se ubica el TSE; aclarando que esta aplicación como se ha delimitado anteriormente, es únicamente para aquellos actos puramente administrativos en los que interviene el TSE como entidad estatal; pero no para los actos que emiten en materia electoral, los cuales se rigen por por normativas propias del del derecho electoral.

La LPP, en el art. 2, determina los ámbitos de regulación para los partidos políticos; desde la autoridad competente que controlara su actuación, constitución, requisitos de inscripción y cancelación; derechos y deberes de los PP, así como los de sus miembros, obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, entre otros aspectos importantes, entre los que se encuentran lo relativo al financiamiento; considerando que es un régimen especial, que regula la actividad de los PP.

En esa sintonía, se verifica que a las actividades de los PP, no se les aplica la LPA, (que contempla el derecho administrativo sancionador), por ser materia exclusiva de control del TSE; tampoco se les aplica esta ley, porque pese a que son personas jurídicas y reciben financiamiento estatal por medio de la deuda política, no son

²⁸⁸ Adriana M. Favela Herrera y Raúl Mandujano Rubio, *Derecho Electoral: Visión práctica*, (México: Editorial Limusa S.A de C.V, 2013), p. 16.

entes gubernamentales en si mismo; teniendo un campo de acción la Corte de Cuentas de la República, en cuanto a fiscalizar el uso que los PP, realizan de estos fondos.

En ese sentido, se analizaron cuerpos normativos e instrumentos internacionales, observandose que hay un sistema de sanciones de carácter económico, en caso de incumplimiento o inobservancia de alguno de los supuestos de prohibición de hacer o no hacer; referidos mas que todo a la obligación de llevar cotabilidad formal; asi como revelar los montos financiados, pero no los financistas o las fuentes de donde provienen los fondos; siendo la entidad encargada de realizar control sobre estos acontecimiento el TSE.

Estas sanciones económicas²⁸⁹, concebidas como multas dinerarias que se imponen a una persona natural o jurídica por el incumplimiento de una ley, se originan ante el incumplimiento de determinados mandatos legales o infracciones en este caso de carácter pecuniarios, que no representa mayor obstáculo o barrera legal que impida que los PP, se abstengan de cometer actividades irregulares como en el caso que sean financiados ilícitamente.

Para este tipo de supuestos, la normativa existente es demasiado endeble; estamos ante una falta de regulación normativa, porque la Ley de Partidos Políticos, pese que contiene un apartado sobre el financiamiento de los partidos, nada se regula sobre supuestos de financiamiento ilícito.

Denotándose que las sanciones económicas, en algunos casos, son situaciones simbólicas para los PP, de fácil cumplimiento; porque no representan, una sanción que impacte en el desarrollo de sus actividades o existencia; ante ello se considera que hay actividades que efectivamente deben regularse en el ámbito electoral de una forma mas severa, pero otras deben ser controladas desde el ámbito penal.

²⁸⁹ Pedro González, *¿Qué es sanción económica?*, (Madrid: Glosario Billi, 2022), consultado a las 07:30 horas del diez de junio de 2022. <https://www.billin.net/glosario/definicion-sancion/>

Como se ha descrito, los PP, en materia electoral sujeta a jurisdicción del TSE, pueden ser sancionados económicamente; lo cual aunque no es materia del derecho administrativo, se queda en una esfera que no trasciende esas fronteras de punibilidad; siendo necesario, determinar si los PP como personas jurídicas, son sujetos de responsabilidad penal o sus miembros cuando actúan ilícitamente.

26.2 Responsabilidad penal de las personas jurídicas en El Salvador.

Como antecedente de responsabilidad para las personas jurídicas, se tiene que El Salvador, en el art. 146 del Código Penal de 1973, regulaba bajo el acápite “Responsabilidad de las personas jurídicas”, un tipo de responsabilidad denominada principal, y se configuraba en aquellos casos donde la persona jurídica hubiese tenido lucro por el cometimiento de un delito, hasta el monto o cuantía que hubiese obtenido.²⁹⁰

También se regulaba que cuando no hubiese lucro había responsabilidad civil de forma subsidiaria; se reconocía una responsabilidad penal o principal en los casos que hubiera lucro para la persona jurídica; en ausencia de éste, se establecía responsabilidad subsidiaria; de estas clases de responsabilidad, se excluían al Estado, municipalidades, instituciones oficiales autónomas y semiautónomas.²⁹¹

Estas circunstancias fueron modificadas, reconociendo que El Salvador, no contaba con un modelo de responsabilidad penal para personas jurídicas²⁹²; quedando como

²⁹⁰ Es importante indicar que, en el Código Penal salvadoreño, no encontramos una definición sobre que debe entenderse por “persona jurídica”, para ello, es necesario remitirnos a la legislación civil, encontrando que el inciso 2° del art. 52 del Código Civil de El Salvador, refiere que son personas jurídicas, las personas ficticias capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones y ser representadas judicial o extrajudicialmente. Presidencia de la República, *Código Civil*, (El Salvador: Ministro de relaciones exteriores, 1859).

²⁹¹ Asamblea Legislativa, *D. L N°270 Código Penal*, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1973).

²⁹² Doctrinariamente existe un conflicto en determinar si efectivamente se puede aplicar la teoría clásica del delito mediante la cual se juzga a una persona natural, para poder inculparle una sanción penal a una persona jurídica; muchas son las objeciones y planteamientos que rodean esta situación; por ejemplo, doctrinarios que defienden el derecho penal clásico, se oponen a la responsabilidad penal de las personas jurídicas, aplicándoles las categorías fundamentales del delito, que se encuentran vigentes en El Salvador; llegando al punto de considerar con un absurdo jurídico sancionar penalmente a una persona jurídica; ya que en su opinión esta clase de personas ficticias no pueden delinquir, objetando la incapacidad de acción para los entes jurídicos; asimismo, la falta de juicio para reprocharles conductas delictivas; sostienen la incapacidad de culpabilidad y también que no se les puede atribuir las penas contempladas en el Código Penal; concluyendo sobre la improbabilidad para cumplir los fines resocializadores de la pena. Sin embargo, a través del derecho penal moderno, surge la posibilidad de responsabilizar penalmente a las personas jurídicas, lo cual deviene de la necesidad de cumplir con los compromisos internacionales que se tienen con otros Estados y organismos internacionales, a fin de combatir la criminalidad organizada y la corrupción que ataca en las diferentes latitudes de Latinoamérica.

antecedente normativo la figura del “actuar por otro”, conocida en Alemania como responsabilidad del representante, contemplada por el legislador alemán en 1968, en el art. 50a, retomado como modelo en las diferentes legislaciones Europeas y Americanas; cerrando la posibilidad de atribuir responsabilidad penal a una ente jurídico; sin embargo, hay casos producto de la creación y aprobación de nuevas leyes donde existe la posibilidad de atribuirles responsabilidad penal.²⁹³

Con la entrada en vigencia en el ordenamiento jurídico salvadoreño, del Código Penal actual en 1998, en el que se estableció el art. 38, regulando “*El que actuare como directivo o administrador de una persona jurídica o en nombre o representación legal o voluntaria de otro, responderá personalmente, aunque no concurran en él las condiciones, cualidades o relaciones que la correspondiente figura del delito requiera para poder ser sujeto activo del mismo, cuando tales circunstancias se dieren en la persona en cuyo nombre o representación obrare*”.²⁹⁴

Con esta regulación se pretendía darle cobertura al problema de la responsabilidad penal de las personas jurídicas; haciendo un traslado de responsabilidad hacia la persona natural que había actuado u obrado en nombre de la persona jurídica, a fin que respondiera por la conducta ilícita cometida; aun cuando no concurrieran en él las cualidades o calidad requerida en determinado tipo penal; quedando la persona jurídica sin ningún tipo penalidad, excepto sufragar las consecuencias que se hubieren causado con la conducta delictiva.

Lo que establece en el art. 126 del CPP, son consecuencias accesorias especiales como resultado de la comisión de un delito, referidos a la pérdida de los valores, derechos y cosas obtenidas por el condenado o por persona natural o jurídica para la cual hubiese actuado; constituyendo una pena accesoria para estas entidades; remarcándose lo que doctrinariamente se conoce como el actuar por otro.²⁹⁵

²⁹³ Manuel A. Abanto Vásquez et al., *Dogmática penal de Derecho penal económico y política criminal*, capítulo *Responsabilidad penal de los entes colectivos: estado actual y reflexiones preliminares*, (España: Universidad de San Martín de Porres, 2011).

²⁹⁴ Asamblea Legislativa, *D.L 1030, Código Penal*, (El Salvador: Diario Oficial N° 105, 1997).

²⁹⁵ La tendencia actual es crear fundamentos propios para establecer responsabilidad penal de las personas jurídicas; que intenta romper el esquema tradicional de procesamiento penal; con el propósito de cambiar el paradigma jurídico o aforismo

Con el art. 38 se pretende sancionar las actuaciones ilícitas realizadas por miembros de una persona jurídica; intentando superar los problemas de autoría y participación en delitos especiales, porque transfiere al que actúa, las cualidades exigidas por el tipo especial y que concurren en el representado, como es la persona jurídica.²⁹⁶

Este tipo de responsabilidad, fue diseñada en el ordenamiento jurídico Alemán y luego adaptada al ordenamiento jurídico Salvadoreño, constituyendo el antecedente de responsabilidad para las personas jurídicas, que se le atribuye a representantes, administradores y apoderados de la entidad.

De lo anterior es importante delimitar que el art. 8 del CPP de 1998²⁹⁷, contemplaba el tema de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, el cual actualmente se encuentra contenido en el art. 80 del CPP, vigente, estipulando: “Cuando la comisión de un hecho delictivo se atribuyere a persona jurídica, tendrán la calidad de imputadas las personas que acordaron o ejecutaron el hecho”.

Así, se tiene que una entidad no puede ser responsable de la comisión de uno de los delitos regulados en el Código Penal²⁹⁸; por ende, no se puede acusar a una persona jurídica abstracta; existiendo la posibilidad de iniciar un proceso penal contra uno de sus miembros, cuando se acrediten elementos de su participación delictiva en nombre de cierta entidad.

que ha imperado conocido como *societas delinquere non potest*, el cual indica que las sociedades de no pueden delinquir. Sin embargo, un sector de la doctrina sostiene que hay fundamentos que permiten responsabilizar penalmente a una persona jurídica; sosteniendo que el fundamento para culpabilizarlos, se encuentra en la constatación de un defecto de organización, por tanto, deben responder penalmente; el primer supuesto se da cuando un administrador o representante legal comete un delito en el ejercicio de sus funciones, trasladando al ente ficticio una especie de responsabilidad al haber elegido a una persona natural que actúa violentando el principio de legalidad penal; el segundo supuesto se enmarca en que la persona jurídica respondería de los actos cometidos por sus empleados o colaboradores por culpa in vigilando; es decir, por no haber establecido mecanismos de control necesarios e idóneos para evitar que en su seno se cometan delitos; aspectos que son considerados por el autor Jakobs.

²⁹⁶ Francisco Moreno Carrasco y Luis Rueda García, *Código Penal de El Salvador comentado*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1999), p. 142-143.

²⁹⁷ Asamblea Legislativa, *Código Procesal Penal*, (El Salvador: Diario Oficial N° 11, Tomo 334, 1997).

²⁹⁸ En El Salvador no se tiene la posibilidad para enjuiciar a una persona jurídica por la comisión de un delito contemplado en el Código Penal, tal y como se hace con una persona natural, a la cual se le aplican todas las categorías establecidas en la teoría general del delito; para deducir su grado de responsabilidad penal.

Según Portillo, el mecanismo dispuesto en la disposición procesal penal, es que las personas jurídicas sufran las consecuencias del obrar ilícito de sus órganos de gobierno; lo que surge de su organización; prácticamente son consecuencias para las personas jurídicas por el actuar delictivo de sus integrantes, lo cual constituye una forma de responsabilidad accesoria; es decir, que acá la persona jurídica como tal no puede ser enjuiciada, sino únicamente sus miembros cuando actúan ilícitamente en representación de esa organización.

26.3 Resposanbilidad Penal de los Partidos Políticos.

En el caso de los partidos políticos como son personas jurídicas, tampoco pueden ser procesadas por la comisión de delitos y ser responsabilizados penalmente; pero si sus miembros, representantes, dirigentes o cualquier persona que actuando en nombre del partido político incurra en algún delito, conforme al art. 38 del CP, utilizando la figura del actuar por otro.

Pero el PP como entidad jurídica, no podría ser susceptible de enjuiciamiento, tampoco ser responsable penalmente, porque el ordenamiento jurídico salvadoreño, no contempla la resposanbilidad penal para las personas jurídicas.

Lo anterior es una especie de regla general ya que en cuerpos normativos de reciente creación en El Salvador, en los que se ha penalizado conductas especiales que no se encuentran establecidas en el Código Penal, como es el caso de la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo, regulando disposiciones penales y procesales especiales que perjudican a las personas jurídicas.

Encontrando en el capítulo V, de la LECAT un régimen para las personas jurídicas, en el art. 41, como consecuencia de haberse comprobado que individuos que integran los órganos de administración o dirección de una persona jurídica o entidad privada, permitieren, colaboraren, apoyaren o participaren en nombre o representación de la misma, en la comisión de alguno de los delitos previstos en la citada ley, se ordenará por el juez que conozca del caso, la imposición de multas de cincuenta mil a quinientos mil dólares de los Estados Unidos de América o su disolución.

Esta disposición legal es acorde con lo establecido en el art. 38 del CP, que contempla la figura penal del actuar por otro; regulando la necesidad que se haya comprobado la participación de los órganos de dirección o administración de una persona jurídica en alguno de los delitos contemplados en la LECAT.

Es decir, que debe haberse determinado que una persona natural que ostentaba una calidad especial dentro de la una entidad jurídica haya colaborado, permitido, apoyado o participado en estos delitos, actuando en nombre de la entidad.

De lo descrito en la LECAT, se concluye que en el art. 41, lo que se establece son consecuencias para las personas jurídicas; es decir, que si bien es cierto que son sanciones graves para la una entidad jurídica, indistintamente de su naturaleza, las mismas no son producto de haber demandado o enjuiciado a una persona jurídica, aplicando las categorías clásicas de la teoría del delito.²⁹⁹

Lo que surge en este caso, para la persona jurídica son consecuencias jurídicas, que se derivan de la actuación criminal de personas naturales en su representación, como se estipula en el art. 80 del CPP; osea que no surgen del resultado de su enjuiciamiento penal.

Otra normativa que contempla consecuencias jurídicas para personas jurídicas, es el Código Comercio³⁰⁰, específicamente para sociedades, que encuentran según el art. 2 del Código de Comercio, dentro las personas que se consideran comerciantes;

²⁹⁹ Desde nuestro punto de vista, se considera que el procesamiento de una persona jurídica se encuentra imbitito dentro de la regulación penal que se establece en el art. 41 de la LECAT; porque pone condicionantes indispensables para aplicar las dos clases de sanciones contempladas en los literales a) y b) de la citada disposición; la cual consiste en que se compruebe que individuos que integran los órganos de administración o dirección, cometan cualquiera de las conductas descritas ahí (permitieren, colaboraren, apoyaren, o participaren en nombre o representación de las mismas), pero específica, que las mismas deben estar vinculadas en la comisión de cualquiera de los delitos que se han descrito como delitos, a partir del capítulo III en adelante; es decir, que estas sanciones no podrían aplicarse en aquellos casos donde se comprueba la participación de sus órganos de administración o dirección en delitos distintos a los establecidos en la LECAT. En ese sentido, cuando la ley regula que debe comprobarse, es obvio que, dentro de un proceso penal, también deben realizarse valoraciones sobre la persona o entidad jurídica, máximo el tipo de sanciones que impone; es decir, multas y la disolución o extinción de la persona jurídica, que es la sanción penal, más grave para este tipo de entidades.

³⁰⁰ Decreto Legislativo N° 671, *Código de Comercio*, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1970). Esta normativa, contempla que los comerciantes, los actos de comercio y las cosas mercantiles, se regirán por este Código.

en el romano I, se describe que son comerciantes las personas naturales titulares de una empresa mercantil, denominados comerciantes individuales y en el romano II, las sociedades, identificados como comerciantes sociales.³⁰¹

En el art. 17 inciso 2° del Código de Comercio, se ubica una descripción de lo que debe entenderse como sociedad, determinando que es el ente jurídico resultante de un contrato solemne, celebrado entre dos o más personas, que estipulan poner en común, bienes o industria, con la finalidad de repartir entre sí los beneficios que provengan de los negocios a que van a dedicarse.

Del citado concepto se constata, que el Código de Comercio, se refiere a un tipo de sociedad especial, relacionado con el comercio el cual se refiere al intercambio de bienes y servicios entre varias partes a cambio de bienes y servicios diferentes, de igual valor, o a cambio de dinero.³⁰² El comercio es una actividad económica que se basa en el intercambio y transporte de bienes y servicios entre diversas naciones y personas; este término se refiere también al conjunto de comerciantes de un país o de una zona, o al establecimiento o lugar donde se compran y se venden productos.

Bajo esa delimitación, el Código de Comercio regula todos los aspectos que atañen a la creación de sociedades que se dedican a la actividad comercial; estipulando los requisitos que deben cumplirse para poder constituir una sociedad de esta índole; así como el régimen establecido para poder controlar que estas actividades se desarrollen en estricto cumplimiento de la ley.

El capítulo XII, establece un acápite llamado Sociedades Nulas e Irregulares, a partir del art. 343 del Código Comercio; encontrando en el art. 349, causales para disolver o liquidar una sociedad, cuando ejecute actos ilícitos; este caso, resulta relevante las sociedades descritas anteriormente; es decir que entidades como los partidos políticos no podrían aplicársele, por la calidad especial que se requiere.

³⁰¹ A partir del Título II del CC, se establecen los aspectos relacionados con el comerciante social; en el art.17, se determina que son comerciantes sociales todas las sociedades independientemente de los fines que persiguen, sin perjuicio de lo establecido en el art. 20.

³⁰² Andrés Sevilla Arias, *Comercio*, (Revista digital: economipedia, publicado el 07 de octubre de 2015).

Luego de haberse revisado el marco de regulación jurídica de los partidos políticos, también se observa que no hay un delito autónomo que describa como figura típica conductas relacionadas con el financiamiento ilegal de partidos.

La pregunta relevante es, ¿existe responsabilidad penal para los partidos políticos en caso de financiamiento ilegal?. La respuesta se deduce de la revisión del marco jurídico; donde no se encuentra algún delito del que puedan responder penalmente como entidades; porque no existe alguna conducta típica que se le pueda incriminar a una persona jurídica y en consecuencia tampoco a un partido político; para que pueda ser enjuiciado y consiguientemente para la imposición de una sanción penal; ya que como se ha desarrollado, los partidos políticos, únicamente son susceptibles de ser sancionados por el Tribunal Supremo Electoral, cuando incumplen alguno de los mandatos que regula la Ley de Partidos Políticos y el Código Electoral.

27. El actuar por otro como mecanismo para deducir responsabilidad penal en conductas cometidas bajo representación de una persona jurídica.

La figura del actuar por otro, se encuentra regulada en el art. 38 del CP, para sancionar actuaciones ilícitas de personas que cometieron algún delito y bajo el pretexto que no podían ser sancionados porque estaban actuando en nombre y representación de una persona jurídica, se generaba una laguna de impunidad.

No obstante, se introdujo la figura del “actuar por otro” mediante la cual, se transfieren las cualidades subjetivas y condiciones especiales de una persona jurídica, al representante material del delito, para el caso, a la persona natural.³⁰³

Con esto se resuelve un problema de autoría y participación en el caso de delitos especiales; siendo una regla que transfiere al que actúa, las cualidades exigidas por el tipo especial, que solo concurren en el representado, ósea en la persona jurídica; básicamente se sustituye a la persona jurídica por la natural, asumiendo

³⁰³ Asamblea Legislativa, *Código Penal y Ley Penitenciaria: (con su exposición de motivos)*, (San Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1997).

responsabilidad por sus actos delictivos; es la razón por la que se denomina actuar por otro y se aplica a directivos o administradores de una entidad.³⁰⁴

Suárez Sánchez, define del actuar por otro, como: *la realización de una conducta punible descrita en el tipo penal de delito especial por el extraneus que ha entrado en la misma relación con el bien jurídico respectivo que tiene el intraneus, al actuar como representante autorizado o de hecho de una persona jurídica o de un ente colectivo sin tal atributo, o como representante legal o voluntario de una persona natural.*³⁰⁵

Meini afirma que se trata de una especie de técnica de imputación para delitos especiales, que se aplica a aquellas personas que de forma casual constituyen los verdaderos realizadores de la conducta criminal; aunque no posean la cualidad exigida por el tipo penal para el sujeto activo, la que si concurre en la persona jurídica que está representado.³⁰⁶

El autor sostiene que no se trata de responsabilidad penal por hecho ajeno o de un tercero, sino de responsabilidad penal por un hecho propio, cuando se actúa por o en lugar de otro.³⁰⁷

Para casos de delitos especiales propios, en postura de Muñoz Conde, advierte que la autoría depende de que el autor de la acción sea también el obligado por el deber especial cuya infracción es la base de la punibilidad³⁰⁸; ósea, que deben concurrir ambas condiciones, para que pueda configurarse una responsabilidad penal; en el caso del actuar por otro, esta situación se extiende también a otras personas o sujetos no cualificados, bajo la condición que hubiese actuado en representación de la persona física o jurídica que poseyera la cualificación.

³⁰⁴ Francisco Moreno Carrasco y Luis Rueda García, *Código Penal de El Salvador Comentado*, Proyecto de Asistencia Técnica a los Juzgados de Paz, (San Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1999), pp. 142-143.

³⁰⁵ Alberto Suarez Sánchez, *La autoría en el actuar por otro en el Derecho Penal Colombiano*, (Colombia: Derecho Penal y Criminología, 2004), pp. 171-196. <https://dialnet.unirioja.es>.

³⁰⁶ Iván Fabio Meini Méndez, *El Actuar en lugar de otro en el Derecho Peruano, Nuevo Foro Penal*, (Perú: Revista académicas, 1999), pp. 127-158. <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/nuevo-foro-penal/article/view/3935/3205>.

³⁰⁷ *Ibid.*, p140.

De esta manera constituye una extensión de imputación, sin la cual y por carecer de la cualificación para el supuesto de hecho típico, no cabría posibilidad de imputarle algún grado de participación delictiva; porque la persona representada, no habría obrado de ninguna manera y toda participación requiere la concurrencia de la acción del partícipe en la relación con el autor.

Brito Flebles citando al Profesor Díaz y García Conlledo, puntualiza, hablando del caso español, que lo único que hace es “transmitir” o suplir en el administrador o representante, que carece de ella, la característica propia de un delito especial que concurre en la persona jurídica de la que se es administrador o en la persona física en cuyo nombre se actúa; pero resalta que para que el representante o administrador responda como autor del delito, deberá realizar la conducta propia de la autoría.³⁰⁹

Siendo una figura que le brinda tratamiento penal a conductas delictivas cometidas en el ámbito de las personas jurídicas; donde se responsabiliza a una persona física por actos cometidos en representación de este tipo de entes. Con este modelo de imputación penal, se enjuicia a las personas físicas únicamente y no a la persona jurídica, a quien no se responsabiliza por las actuaciones de sus delegados.

Lo que se pretende evitar es la impunidad de las actuaciones delictivas llevadas a cabo por los miembros de una persona jurídica al amparo de la misma, estando aquellos miembros perfectamente individualizados; refiriéndose a delitos en los que la autoría exige necesariamente ciertas características que solo concurren en la persona jurídica y no en las personas que la integran.³¹⁰

Este esquema de procesamiento penal, se debe o tiene su base en la teoría del defecto de organización; el cual constituye una categoría propia de imputación hacia

³⁰⁹ Osvaldo Brito Flebles, “*El actuar por otro*”, una problemática de la dogmática penal relacionada con la delincuencia económica, Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas, (Ecuador: Universidad Metropolitana, 2021), pp. 147-187.

³¹⁰ Francisco Moreno Carrasco y Luis Rueda García, *Código Penal de El Salvador comentado*, (El Salvador: Consejo Nacional de la Judicatura, 2019), p.245.

la persona jurídica que se convierte en un verdadero garante de vigilancia de las actuaciones que ocurren en el seno de la compañía.

Esta idea se concibe como un modelo de responsabilidad penal para las personas jurídicas, debido a los defectos organizativos que tiene en su seno; los cuales permiten la realización de actividades ilícitas por parte de representantes, administradores de hecho o de derecho, o en niveles o estratos inferiores de las personas sometidas a la autoridad de las primeras, quienes no ejerciendo un verdadero control de este tipo de conductas, permitieron que se gestaran delitos por parte del ente o persona jurídica.³¹¹

Una situación importante que debe ponderarse es que los defectos de la organización de una persona jurídica, ocurre ante la falta programas de prevención de delitos; donde prácticamente se sanciona a la entidad ficticia, por no contar con mecanismos de auto protección; lo que supone que algunos casos son creadas para delinquir; o se visualiza que su estructura organizativa facilita la comisión de eventos que son reprochables; es decir, la organización del ente es defectuoso.

Es ahí donde recobra importancia la figura del “actuar por otro”, que permite deducir responsabilidad penal a las personas naturales que aprovechándose de los defectos que la entidad jurídica posee dentro de su esquema de organización, comente delitos en su nombre y representación, indistintamente del cargo o la función que desarrollen, así como el nivel jerárquico en el que operen.

La concepción de sancionar penalmente la actuación de una persona natural que lo hace en representación de una persona jurídica, específicamente surge de estos defectos de organización que presenta; donde la entidad por esta clase de defectos es proclive para que sus miembros cometan delitos o no presenta suficientes mecanismos de prevención de sucesos delictivos.

³¹¹ En un modelo de auto responsabilidad de la persona jurídica, se busca contar con un sistema propio de imputación para entes de esta naturaleza; donde la persona ficticia responda por su propia acción y su propia culpabilidad; bajo los principios de personalidad de las penas y de culpabilidad.

En esa secuela, sancionando a la persona natural que actuó en representación de la persona jurídica, se evitan lagunas de impunidad, donde en muchas ocasiones los dirigentes o miembros de una entidad, intentan protegerse refiriendo que ellos actuaron en nombre y representación de la entidad, como sucedió por citar un ejemplo relacionado con el tema político-económico, donde el señor Ernesto Muyshondt, fue señalado de haberse reunido en la campaña presidencial de 2014, con miembros de estructuras criminales, denominadas maras o pandillas.³¹²

Este tipo de acciones se intentaron justificar por el partido ARENA; ya que el Tribunal Disciplinario del partido absolvió a Ernesto Muyshondt, por considerar que su actuación fue en beneficio del partido; argumentando que más que un daño, había intentado hacer un bien al partido al dialogar con pandillas para que desmontaran el acoso a los votantes para la segunda vuelta presidencial en 2014.³¹³

La contundencia de Ernesto Muyshondt, en afirmar que en ningún momento actuó a título personal con miembros de pandillas, sino que lo hizo en representación del partido; donde los dirigentes conocían de sus actividades; al respecto en una entrevista televisiva admitió: *Que Jorge Velado (expresidente del COENA) diga que no sabía nada de eso no es cierto, yo no fui a título personal, en ninguna ocasión de las que me he reunido con estos grupos fui a título personal. Yo fui en representación y en nombre del partido, con el conocimiento de la dirigencia del*

³¹² Gabriel Labrador, *La ARENA que linchó al diputado Muyshondt admite que dialoga con pandilla*, (El Salvador: El Faro, 26 de junio de 2016). En la nota periodística se cita que: El diputado Ernesto Muyshondt, que busca la presidencia de Arena, fue crucificado por sus compañeros de partido tras hacerse público en marzo pasado que en medio de la campaña electoral de 2014 se había reunido a buscar acuerdos con líderes de pandillas. Tres meses después de la tormenta de críticas de los suyos, 13 mandos medios de Arena, entre diputados y dirigentes departamentales y municipales, reconocen que ellos mismos han tenido que dialogar con pandilleros. Asimismo, se cita: El diputado de Arena está en el epicentro de un terremoto que ha sacudido a su partido, después de que El Faro revelara un video en el que Muyshondt, junto con el alcalde de Ilopango Salvador Ruano se reúnen con al menos cinco pandilleros, en el contexto de la campaña presidencial de 2014. Arena ha hecho gala de una posición hostil al diálogo con pandillas y ese debate interno ha crecido al ver a dos de sus funcionarios en el papel que tanto han criticado al FMLN, el partido que hizo una tregua con las pandillas en marzo de 2012, que contribuyó a un sensible descenso de los homicidios por alrededor de 18 meses. Muyshondt justificó nuevamente la reunión. Esto contribuyó de alguna manera a que las pandillas dejaran de hostigar tanto, de amedrentar tanto, de decomisar DUI, de impedir entrada a centros de votación, de impedir a comunidades enteras que fueran a votar y eso permitió que una enorme cantidad de salvadoreños pudieran ejercer el voto libremente en la segunda vuelta.

³¹³ *Ibidem*.

partido», fue la respuesta de Muyschondt cuando otro medio le cuestionó sobre las negociaciones.³¹⁴

Este es un ejemplo claro donde se intenta evadir la responsabilidad por la comisión de ciertas conductas, bajo el argumento que su actuación se realizó en nombre una entidad ficticia, como es el partido ARENA; lo que viene a remarcar es que se debe a los defectos de organización que presenta esa entidad o el partido FMLN que también sus dirigentes se vieron involucrados sosteniendo reuniones con miembros de pandillas, en la misma época de las elecciones presidenciales del 2014.

Bajo esa idea, se contempla la figura “del actuar por otro”, con la que concurran o no las condiciones de la persona jurídica en la persona natural, se sancionan penalmente siempre y cuando se compruebe que su conducta delictiva se encuentra vinculada con la entidad jurídica.

El ordenamiento jurídico salvadoreño, contempla la figura del actuar por otro, en la caracterización descrita; el texto del art. 38 CP, prescribe que: *la persona que actuare como directivo o administrador de una persona jurídica o en nombre o representación legal o voluntaria de otro, responderá personalmente, aunque no concurran en él las condiciones, cualidades o relaciones que la correspondiente figura del delito requiera para poder ser sujeto activo del mismo, cuando tales circunstancias se dieran en la persona en cuyo nombre o representación obrare.*

Básicamente se regula que en aquellos casos donde una persona actúe en representación de una persona jurídica, aunque no reúna la cualidad para ejercer esa función, responderá personalmente; es decir, que se le procesará y juzgará como una actuación propia susceptible de la imposición de una sanción penal.

³¹⁴ Diario La Página, *El día que Ernesto Muyschondt aceptó que en nombre de ARENA se reunió con pandilleros*, (El Salvador: Diario La Página, publicación del 18 de mayo de 2021). Además de que estas reuniones fueran aceptadas por el también exdiputado, años después salió a la luz la otra versión de los hechos. Durante un juicio desarrollado en octubre del 2019 en contra de más de 200 miembros de pandillas, un testigo criteriado con el alias «Noé» confesó que se habían reunido con diferentes políticos salvadoreños, Ernesto Muyschondt (incluido en el listado), al igual que el expresidente de la Asamblea Legislativa, Norman Quijano, quien anteriormente había asegurado que no tenía conocimiento de las reuniones con organizaciones delincuenciales que había tenido su colega arenero.

Lo anterior no significa que las personas jurídicas en el ordenamiento jurídico salvadoreño, están exentas o su implicación en un delito, no tiene consecuencias jurídicas; el inciso segundo del art. 38 del CP establece que: *En todo caso, la persona jurídica incurrirá en responsabilidad civil subsidiaria especial.*

En ese sentido, los entes jurídicos responden por delitos por parte de sus representantes o administradores, únicamente en el ámbito civil, no así en el penal; porque no se contempla una forma de responsabilidad penal para personas jurídicas; lo que se ubica, es una responsabilidad subsidiaria especial, por actuaciones de sus directivos, representantes legales o administradores.³¹⁵

En razón de lo anterior, se puede afirmar que, aunque, con este artículo se transfieren las cualidades de una persona jurídica y una persona natural, conforme al art. 38 del CP, a una persona natural que actuó en representación de estas; teniéndose claro que los partidos políticos, también son personas jurídicas, no es posible reconocer alguna penalización para este tipo de instituciones en su ámbito de personas jurídicas en abstracto; lo que se tiene con forme al artículo 118 del CP, es la determinación de responsabilidad civil subsidiaria, para las personas jurídicas en caso que las personas que los representaban hayan sido declaradas como autores o partícipes de un delito.³¹⁶

En conclusión, los PP en el ordenamiento jurídico de El Salvador, no son susceptibles de responsabilidad penal, únicamente de responsabilidad civil, en todo caso, sus miembros, es decir, las personas que ostenten las calidades de directivos, administradores, representantes legales u otras cargos de dirección o administración, deberán responder en su carácter personal, de la comisión de delitos en el marco de su pertenencia o representación de un partido; siendo esta la forma que actualmente se establece para deducir responsabilidad penal.

³¹⁵ Artículo 118 inciso primero del Código Penal salvadoreño. *La responsabilidad civil derivada de un delito o falta*, tendrá carácter solidario entre los declarados penalmente responsables como autores o partícipes.

³¹⁶ Santos Cecilio Treminio Salmerón, y José Daniel Chávez Mata, *Autoría y participación en el injusto criminal, delitos comunes, delitos de infracción de deber especial y delitos de organizaciones complejas*, 1a. Edición, (San Salvador: Imprenta Universitaria, 2009), p. 96.

La figura del actuar por otro regulada en el art. 38 del CP, constituye una forma eficaz que permite deducir responsabilidad penal de las personas naturales que haya cometido algún delito en nombre y representación de una persona jurídica; quedando claro que operaría en aquellos casos donde las personas naturales en representación del ente ficticio hayan incurrido en algunas de las conductas que la ley ha previsto con anterioridad como delitos.

Esto significa que en el ordenamiento jurídico salvadoreño, no podría aplicarse a otro tipo de conductas que, aunque lesionen bienes jurídicos, no se encuentran determinadas en la ley como hechos punibles, como sucede con el financiamiento irregular de partidos.

Siendo conductas ilegales que no se encuentran cubiertas por el ordenamiento jurídico salvadoreño; que, aunque se tenga un mecanismo como es el caso del art. 38 del CP, para deducir responsabilidad penal a las personas naturales que cometen delitos en representación de un ente jurídico, no se puede aplicar a las personas naturales que en representación de un partido político.

Aunque la figura del actuar por otro art. 38 del CP, permite la posibilidad de deducir responsabilidad penal a las personas naturales que actuaron de una forma irregular en representación del citado partido, siempre y cuando se trate de una conducta que haya sido tipificada como delito, lo cual no ocurre con el financiamiento ilegal o irregular de partidos políticos. De ahí surge la necesidad que este tipo de conductas sean reguladas y catalogadas como un tipo penal autónomo; para evitar lagunas de impunidad.

27.1 Causas de cancelación de un partido Político.

En el art. 63 del Código Electoral, se establecen las obligaciones del TSE, como organismo colegiado; ubicando en el literal p), que tiene la obligación de “Conocer y resolver sobre las **suspensiones, cancelaciones y sanciones** a los partidos políticos y coaliciones, así como de sus autoridades”, refiriéndose a sus

administradores y otras personas que ejercen facultades importantes dentro de los partidos políticos.

No obstante, es en la Ley de Partidos Políticos, en el art. 47, donde se regulan las causales de cancelación de un partido político, las cuales son de exclusivo conocimiento por el TSE; como ha sido reconocido en diferentes precedentes jurisprudenciales, emanados de la Sala de lo Constitucional, Sala de lo Contencioso Administrativo y las emitidas por el mismo Tribunal Electoral.³¹⁷

En resolución de las quince horas y quince minutos del trece de octubre de dos mil quince, el TSE resolvió el recurso de revisión del proceso de cancelación del Partido de Conciliación Nacional; donde impugnaba los fundamentos del Tribunal Electoral para haber ordenado su cancelación como entidad política.³¹⁸

Para darle respuesta a los agravios establecidos por el PCN, el Tribunal Supremo Electoral, entre sus consideraciones advirtió que el art. 79 del CE, (que estaba vigente al momento del pronunciamiento de cancelación del PNC), refiere una

³¹⁷ Art. 47 de la LPP, Causales de Cancelación. El precepto legal contempla la procedencia para cancelar la inscripción de un partido político, por las siguientes causales: a. Por disolución voluntaria de acuerdo a sus estatutos; b. Por el efecto de una fusión de partidos; c. Cuando un partido político que interviene en una elección de Diputados a la Asamblea Legislativa no obtenga cincuenta mil votos válidos emitidos a su favor; d. Cuando no participe en dos elecciones consecutivas, siempre que éstas no se celebren en un mismo año; e. Cuando un partido político utilice para su propaganda, imprentas, órganos de prensa, radio o televisión o cualquier otro medio de difusión que estén bajo la administración de entidades estatales; Se exceptúa de la anterior disposición, lo establecido en esta Ley y el Código Electoral, como prerrogativas de los partidos políticos; f. Cuando algún partido político propicie el fraude en alguna elección o que lo aceptare en su beneficio, siempre que tal hecho sea establecido legalmente; g. Cuando los partidos políticos que integren una coalición para participar en una elección de Diputados a la Asamblea Legislativa o de Diputados al Parlamento Centroamericano, participen con símbolo único, y no obtuvieren, el porcentaje de votos válidos según la siguiente tabla: 1. Cien mil si la coalición está integrada por dos partidos políticos; 2. Ciento cincuenta mil si la coalición está integrada por tres partidos políticos; 3. Cincuenta mil adicional por cada partido político superior a tres que integren o pacten conformar dicha coalición.

³¹⁸ Tribunal Supremo Electoral, *Resolución de recurso de revisión planteado por el PCN*, (El Salvador: Secretaría del TSE, 2015). Los puntos alegados por el PCN, que motivaron el recurso de revisión son: (i) la conformación del TSE como impedimento para iniciar y tramitar el aludido proceso; (ii) la falta de justificación del TSE para incluir el artículo 79 número 14 CE-vigente al momento de tramitarse el proceso de cancelación- en la parte resolutoria de la sentencia; (iii) la violación del artículo 11 de la Constitución de la República (Cn) por tratarse, a su criterio, de un doble juzgamiento y de la apertura de una causa fenecida, en contravención con el artículo 17 Cn; (iv) la no motivación del TSE del cambio de jurisprudencia, al no haber revocado inicialmente la decisión tomada el seis de enero de dos mil cinco, que declaraba sin lugar el inicio del proceso de cancelación del aludido Instituto Político, lo que implicaría la vulneración del principio *stare decisis*; (v) la falta de justificación por parte del TSE para rechazar los argumentos de la Inconstitucionalidad 11-2004 que explican la expulsión del ordenamiento jurídico del artículo 182 CE de aquel momento; y (vi) finalmente, la supuesta aplicación ultraactiva del artículo 182 número 3 CE vigente en la elección presidencial de dos mil cuatro y declarado inconstitucional por la Sala de lo Constitucional en el proceso 11-2004, lo que, a su juicio, provocó la expulsión de esa norma e implicaría la inexistencia en el proceso de cancelación de una norma vigente para sancionar al PCN.

obligación de ese organismo colegiado, de inscribir a los PP o coaliciones previa trámite legal; asimismo, la de supervisar su funcionamiento; además, que esa disposición, regulaba los procesos de inscripción y cancelación de estas entidades.

El Tribunal, reseñó que, dentro de las obligaciones, se encuentra supervisar el funcionamiento de los institutos políticos, actividad que realiza precisamente en los momentos electorales donde se materializa el escrutinio de los votos y cuando se resuelven los diferentes recursos que se interponen ante su competencia.

En la resolución se delimitó, la exclusividad del TSE para controlar los procesos de inscripción y cancelación de un PP, y la obligación de supervisarlos para su buen funcionamiento; considerando que el proceso de cancelación, es una consecuencia del control o supervisión que ejerce respecto de los institutos políticos legalmente inscritos; de estas acotaciones, se interpreta, que el TSE, en la única entidad que tiene la competencia para ordenar la cancelación de un PP, teniendo como base las causales que se disponen en la ley de partidos políticos.³¹⁹

Estas causales de cancelación de PP, como lo sostiene el TSE, tiene como finalidad que los PP, actúen dentro del marco legal, es decir, que cumplan con los requisitos que la ley contempla para su funcionamiento; en ese sentido, se ha identificado que, dentro de estas causales, únicamente el literal f) contempla una causal que se relaciona con el fraude en alguna elección o lo acepte en su beneficio, para que se proceda a cancelar un PP; las demás causales, se basan en aspectos relacionados con el cumplimiento de requisitos para poder continuar participando en los comicios

³¹⁹ Cabe mencionar que las causales descritas en el art. 47 de la ley de partidos políticos, no son las únicas causales de cancelación de partidos políticos; existe la posibilidad que un PP, por ser una persona jurídica, en caso de incurrir en los presupuestos establecidos en el art. 41 de la LECAT, es decir, cuando se comprobare que individuos que integran los órganos de administración o dirección de una persona jurídica (entre las que se encuentran los PP), o entidad privada, colaboraren, permitieren, apoyaren o participen en nombre de una persona jurídica, en la comisión de alguno de los delitos previstos en la citada ley especial; ordenando para ello, el juez, la disolución de la persona jurídica o entidad privada, librando oficio a la autoridad competente para que proceda, que en este caso, sería el TSE, quien en acatamiento a esta disposición legal, deberá realizar el proceso que conlleve al cumplimiento de lo ordenado por el juez penal, a fin que se disuelva o cancele el PP, que resulte implicado. Similar circunstancia, debe prevalecer en el caso que un partido político, incurra en prácticas de financiamiento ilegal; donde luego que un juez penal, (previa tipificación como delito), determine que los individuos que conforman los órganos de administración, incurriendo en este tipo de conductas, deberá ordenar su disolución, librando oficio a la autoridad competente, que es el TSE, para que proceda.

electorales; así como, en situaciones que están vinculadas con la forma en que los PP, desarrollan sus actividades.

Como se verifica en la citada disposición legal, ninguna de las causales, se encuentra vinculada con aspectos de transparencia en el financiamiento económico de los PP; es decir, que los institutos políticos, por las prácticas realizadas como financiamiento ilegal, no podrían ser cancelados por el TSE, aunque sea la máxima autoridad en materia electoral; prevaleciendo la necesidad que se realice un análisis para regular penalmente este tipo de conductas.

A pesar que el Código Procesal Civil y Mercantil, es de aplicación supletoria, por la regulación exclusiva que tienen los partidos políticos, como se ha desarrollado en párrafos precedentes; tampoco habría posibilidad de aplicar los presupuestos contemplando para disolver a los PP, como entidades jurídicas.³²⁰

Uno de los aspectos que el Tribunal Constitucional, ha delimitado, es que las atribuciones del TSE, son de exclusiva materia de su control jurisdiccional; dentro de los que se encuentran los procesos de inscripción y cancelación de partidos políticos; por ser la entidad que constitucionalmente ha sido delegada para llevar el control y registro público de los partidos políticos.

Lo único que puede hacer el TSE, es imponer sanciones económicas, en casos de incumplimiento en la presentación de la información correspondiente con sus estados financieros; pero la ley no le otorga más facultades para poder cancelarlos en supuestos en los que reciben dinero de fuentes ilícitas o realicen un uso inadecuado de los recursos económicos que han captado.

³²⁰ Sala de lo Constitucional, *Amparo con ref. 258-2014*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2015). El Tribunal constitucional, esgrime que: "las decisiones que el TSE adopte dentro del marco de las competencias electorales que la Constitución le ha conferido, no pueden ser revisadas por ningún otro órgano del Estado, salvo la excepción prevista en la citada disposición; es decir, sin perjuicio de los recursos que establece esta Constitución, por violación de la misma".

28. Aplicación de la Ley de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen y Destinación ilícita, a las personas naturales o jurídicas que obtengan bienes de origen ilícito o los destinen para actividades ilícitas.

Otro mecanismo que permite deducir responsabilidad, en este caso patrimonial, para personas naturales y jurídicas, se encuentra en la Ley de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen y Destinación Ilícita³²¹; la cual entró en vigencia en El Salvador en noviembre de 2013, y sus reformas en mayo de 2016 y julio 2017.

Es importante mencionar que, dentro de los considerandos estimados en la LEDAB, suponen que la base constitucional de esta normativa se ubica en el reconocimiento de derechos fundamentales de la persona humana, como la seguridad, el trabajo y la propiedad privada en función social³²²; reconociéndose el derecho a disponer libremente de sus bienes y a transmitir la propiedad en la forma que la ley determine; prohibiendo la confiscación como pena o en cualquier otro concepto.

En el Considerando III, se extrae que la LEDAB, fue creada como parte de los mecanismos legales que el Estado salvadoreño dispone para prevenir y combatir la delincuencia en cualquiera de sus modalidades; la idea del legislador es confrontar eficazmente las actividades ilícitas que realizan grupos de criminalidad organizada; considerando la necesidad de proceder bienes que se encuentren a su disposición y que tenga un origen ilícito o hayan sido destinados a la comisión de actividades delictivas incluyendo los de valor equivalente, en aquellos casos donde los bienes originales que estuvieren marcados con esta clase de defectos fueron negociados con otras personas a las que les trasladaron su posesión y dominio.

En el considerando IV de la LEDAB; se reconoce que la única vía que existe en El Salvador para construir un patrimonio que se apegue estrictamente a las leyes de

³²¹ Asamblea Legislativa, *Decreto Legislativo N° 534, Ley de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen y Destinación ilícita*, (San Salvador: Diario Oficial N° 223, Tomo N° 401, de fecha 28 de noviembre de 2013).

³²² En El Salvador, el fundamento Constitucional, se encuentra regulado en el art. 103. Se reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada en función social.

la república, es el trabajo honesto; a partir de esta premisa, se considera que los derechos a la seguridad, el trabajo y la propiedad privada en función social, no serán reconocidos por el Estado, ni gozarán de protección judicial, ni legal, cuando se trate de bienes de interés económico, de origen o destinación ilícita.

Sobre el trabajo honesto, como forma de adquirir bienes lícitamente, en Colombia, donde la Extinción de Dominio ha tenido un gran auge, se proclama que, de acuerdo al orden de valores y principios configurado para posibilitar la convivencia, torna exigible un título lícito para la adquisición de los derechos, pues en una democracia constitucional se protegen únicamente aquellos que son fruto del trabajo honesto.³²³

En relación con este mismo punto, la Corte Constitucional de Colombia, advierte que no se puede asegurar un orden justo, si a los derechos no se accede mediante el trabajo honesto, sino ilícitamente y si en el ejercicio de los derechos lícitamente adquiridos priman intereses egoístas sobre los intereses generales.³²⁴

La Sala de lo Constitucional salvadoreña, en la sentencia con referencia Inc.146-2014, afirmó que la Constitución de El Salvador, excluye toda posibilidad de adquirir y tutelar la propiedad, posesión y la mera tenencia sobre los bienes de origen o destinación ilícita, que se describen en los arts. 5 y 6 de la LEDAB.

Sobre esa base la SC, determinó que la Constitución solo brinda seguridad jurídica a los derechos adquiridos de manera lícita; por tanto, esta protección no se extiende al dominio o propiedad que se adquiere por medios ilícitos.³²⁵

La SC, aclara que la Constitución no tutela, ampara, legitima, ni reconoce ningún derecho real, sobre bienes que tengan un origen o destinación ilícita, como tampoco

³²³ Corte Constitucional, *Sentencia con Ref. C-740-2003*, (Colombia: Corte Suprema de Justicia, 2003).

³²⁴ Corte Constitucional, *Sentencia con Ref. C-374-1997*, (Colombia: Corte Suprema de Justicia, 1997). El Tribunal Constitucional de Colombia, en la sentencia animalizada, sostiene que el Constituyente ha querido trazar una clara, visible y decidida frontera moral y jurídica, que sirva al propósito de reordenar de manera radical a la sociedad colombiana, atacada en los últimos lustros por los efectos deletéreos de la corrupción y el narcotráfico, entre otros males que han desdibujado en la conciencia social las mejores tradiciones de un país que siempre ha asociado la riqueza y el bienestar al trabajo honesto y que, asimismo, ha estimado como la mayor traición a los deberes públicos el enriquecimiento que se configura a partir del menoscabo del erario.

³²⁵ Sala de lo Constitucional, *sentencia de Inconstitucionalidad con Ref. 146-2014*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2018).

permite crear vías de legitimación sobre la propiedad que no se adquiere mediante el trabajo honesto.

Bajo esas líneas jurisprudenciales, se denota la importancia que se le otorga al trabajo honesto, como forma de generar riqueza y adquisición de bienes en posesión privada; quedando proscritas todas las formas de obtener bienes o recursos ilícitamente, contraviniendo principios de igualdad, seguridad jurídica, y legalidad, subvirtiendo el orden constitucional; dotando de legalidad a la extinción de dominio sobre bienes que presentan irregularidad en su adquisición y destinación.

De este modo es importante delimitar el concepto legal de extinción de dominio; encontrándolo en el art. 8 de la LEDAB y prescribe que la acción de extinción de dominio es: una consecuencia patrimonial de las actividades ilícitas, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado, por sentencia de autoridad judicial sobre los bienes *a que se refiere, sin contraprestación, ni compensación para su titular o cualquier persona que ostente o se comporte como tal*. Esta normativa no distingue su aplicación solo a personas naturales o solo a personas jurídicas.

La SC de El Salvador, en la sentencia Inc. 146-2014, aclaró que la acción de extinción de dominio no constituye una sanción penal o administrativa; ponderó que se trata de una consecuencia jurídico-patrimonial cuyo supuesto de hecho es la existencia de bienes de origen o destinación ilícitos, que se produce por el ejercicio de una acción que da origen al carácter jurisdiccional autónoma, que culmina con una sentencia declarativa.

De lo reseñado, se deduce que la acción de extinción, se ejercita contra bienes de cualquier naturaleza (muebles o inmuebles), adquiridos con fondos o recursos producto de actividades ilícitas; o se destinen a su ejecución; siendo procedente extinguir el dominio de aquellos bienes, que, aunque tengan la apariencia de licitud, no pueden ser legalizados por ninguna vía.

Analizando el ámbito de aplicación de la LEDAB, el art. 2 determina que su aplicación es directamente a los bienes de interés económico, de origen o destinación ilícitos, ubicados dentro o fuera del territorio nacional, siempre que la acción de extinción de dominio sea iniciada en El Salvador.

La acción de extinción de dominio está orientada, a la determinación de una relación causal de bienes patrimoniales que provengan o se destinen a actividades relacionadas o conexas al lavado de dinero y activos, al crimen organizado, maras o pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal, actos de terrorismo, tráfico de armas, tráfico y trata de personas, delitos relacionados con drogas, delitos informáticos, de corrupción, relativos a la hacienda pública y todos aquellos hechos punibles que generen beneficio económico u otro de orden material, realizadas de manera individual, colectiva, o a través de grupos delictivos organizados o estructurados, según lo establecido en el art. 5 LEDAB.

Se trata de un proceso que tiene autonomía e independencia de cualquier otro juicio o proceso; advirtiéndose que: *las resoluciones adoptadas en un proceso penal no afectarán el ejercicio de la acción, salvo el supuesto de cosa juzgada en los términos de esta ley*, art. 10 LEDAB.

Cuando se determine que un bien tiene origen o destinación ilícita o es producto de un incremento patrimonial no justificado, la consecuencia para la persona natural o jurídica afectada, es la declaratoria de extinción del bien (de cualquier clase), el cual pasa a estar bajo el dominio del Estado, quien se constituye el nuevo titular y adopta decisiones para su administración, venta u otra decisión conforme a la LEDAB.³²⁶

Esta ley es un mecanismo legal que permite para el caso concreto, que el Estado aplique la acción de extinción de dominio a bienes patrimoniales que se encuentren en dominio o posesión de personas jurídicas como son los partidos políticos.

³²⁶ Miriam Gerardine Aldana Revelo, *El Proceso de Extinción de Dominio en El Salvador: Orígenes, contexto nacional e internacional, naturaleza, características, operatividad, innovaciones que trae al ordenamiento jurídico nacional, impacto en el sistema de administración de justicia y oportunidades de mejora en sus conexiones con otras materias*, (San Salvador: Comisión Coordinadora del Sector Justicia, Unidad Técnica Ejecutiva, 2019), p.9.

En relación a los partidos políticos, pueden ser objeto de extinción de dominio, cuando hayan obtenido bienes de origen ilícito, los hayan destinado a la comisión de delitos o sean producto de un incremento patrimonial no justificado (como en el caso de financiamiento ilegal de PP); como sucedió recientemente con el partido ARENA, donde el Estado salvadoreño, por medio de la Fiscalía General de la República, allanó la sede principal e impuso la medida cautelar de embargo, para extinguir de su dominio, sobre bienes que permitan recuperar los \$ 10 millones de dólares entregados por Taiwán a Francisco Flores en el 2004.

Uno de los supuestos del financiamiento ilegal de un partido político, sucede cuando reciben dinero que proviene de agrupaciones criminales o procede del erario público que estaba destinado para la realización de obras sociales, se le da una finalidad distinta, como es la financiación de un partido político; logrando una ventaja indebida respecto de los otros PP; también ocurre cuando al dinero obtenido por los entes políticos (ya de por medio de la deuda política o financiamiento privado), se le otorga una finalidad distinta, como ocurrió en el caso donde representantes de ARENA y FMLN, entregaron fuertes cantidades de dinero a principales líderes de la mara salvatrucha y pandilla 18 en sus dos facciones, sureños y revolucionarios, para recibir apoyo electoral en la campaña presidencial del 2014; el cual consistía en que integrantes de estos conglomerados criminales y sus familiares, incidieran de manera irregular en las citadas elecciones; lo que se denomina como compra de votos, para que incidir de una forma incorrecta en los resultados finales.

Estas situaciones afectan en la economía social del país, porque se introduce dinero al sistema económico que tiene problemas de legalidad e inciden negativamente en el sistema democrático; produciendo una ventaja económica-electoral indebida a un ente político para que acceda al poder político; manipulando la voluntad del pueblo, por ende los principios de democracia representativa; porque el Estado, no responderá a intereses colectivos, sino particulares; situación que es grave y con el tiempo impactan en el aparato estatal, es instrumentalizado para obtener beneficios económicos.

En ese sentido, son prácticas que se consideran injustas y directamente afectan a la población, porque los partidos son financiados con dinero ilícito o que tiene una procedencia lícita, pero se utiliza inadecuadamente para obtener ventajas sobre sus contendientes; situaciones que conllevan a que el Estado responda a intereses particulares y no colectivos.

Otro de los aspectos donde la credibilidad de los partidos políticos queda en duda, es cuando no pueden justificar de dónde obtuvieron el dinero que utilizaron durante determinada campaña política; siendo cantidades cuantiosas de dinero que los partidos no pueden justificar; y la documentación que presentan como contabilidad formal no concuerda con las erogaciones de dinero que invirtieron durante las campañas políticas.

Ante la inactividad para demostrar la procedencia del dinero gastado y falta de transparencia de los partidos (es decir sus dirigentes, administradores o personas que los representan), se genera un tipo de financiamiento ilegal de partidos políticos que no puede ser justificado (financiamiento político injustificado); siendo una práctica recurrente en El Salvador, porque en la mayoría de casos, los partidos recibieron cantidades millonarias de dinero (en los años 2014 y 2015), de los cuales en su balances contables no reflejan quienes son sus principales donantes, es decir, las personas naturales o jurídicas que realizaron los aportes económicos más significativos; al punto de adecuar incluso la ley de partidos políticos, para que únicamente con su consentimiento, puedan revelar quienes son sus donantes; y los dirigentes de los partidos, son los que se han mostrado más reticentes a que se realicen las reformas a la ley, que permitan tener un mejor control sobre la actividad económica y políticas de estas entidades; siendo situaciones que pueden deberse a la protección de los aportantes, pero también para ocultar que fueron financiados por personas u organismos criminales.

Entonces vemos que el patrimonio de los partidos políticos se ve incrementado de forma sustancial; a través del dinero que obtienen de forma legal (deuda política y

financiamiento privado bajo estándares de transparencia), pero también el que obtiene de forma ilegal, bajo el concepto de financiamiento político.

Es ahí donde la LEDAD, puede aplicarse contra el patrimonio de aquellos institutos políticos, que incrementaron sus ganancias económicas, recibiendo dinero que procede del narcotráfico u otros rubros de criminalidad organizada; o dinero que procede del mismo Estado, que fue desviado para financiar a un PP.

Si bien es cierto, se trata de una medida legal que ataca a los bienes de las personas naturales o jurídicas que cumplan con los presupuestos de la LEDAD, hay conductas delictivas que todavía penalmente quedan en la impunidad, hablando específicamente de casos de financiamiento ilegal de partidos políticos, en cuanto a las personas naturales que recibieron o solicitaron dinero de naturaleza delictiva; porque esta ley, no tiene jurisdicción para el juzgamiento delictivo, sino que es una consecuencia de contenido patrimonial.

Asimismo, las consecuencias jurídicas de la acción de extinción de dominio, pueden ejercitarse en cualquier momento; ya que como lo sostiene la Corte Constitucional de Colombia, tiene una naturaleza retrospectiva, argumentando que: (...) *“si el Derecho positivo nunca reconoció ni protegió una determinada situación, precisamente porque procedía directa o indirectamente de una transgresión al orden jurídico, no puede el infractor reclamar una inmunidad ante la acción del Estado ni tampoco le es dable pretender, distorsionando las garantías constitucionales, recuperar o conservar lo obtenido en contra de la ley”*.³²⁷

Bajo ese orden de ideas, la LEDAD puede aplicarse contra el patrimonio de los partidos políticos que fueron financiados ilegalmente; quedando sin regular las conductas delictivas de las personas naturales que en su nombre y representación captaron dinero ilegal.

³²⁷ Corte Constitucional, *Sentencia con Ref. C-374/97, C-740/03*, (Colombia: Corte Suprema de Justicia, 2003).

29. Falta de regulación penal en el financiamiento de los PP, en El Salvador.

Como se ha desarrollado, la conexión entre la política y el dinero, es un vínculo que requiere atención; para hacer política siempre se ha necesitado de recursos económicos; ya sea para la subsistencia o para el desarrollo de sucesos electorales; con cual se concluye que el dinero es importante en la política.

No obstante, debe tenerse cuidado con el uso del dinero; se trata de un recurso que corrompe a diferentes sectores de la sociedad, especialmente aquellos que son los encargados de su administración, como sucede con los dirigentes, administradores y otras personas que forman parte de los partidos políticos, sin importarles los costos que representa, ya que la atracción no solo es a lucrarse económicamente y sino también a mantenerse en el poder.

Esta situación implica la afectación del sistema económico y democrático de nuestro país, como de otras esferas de la sociedad; porque, habiéndose sustraído fuertes cantidades de dinero de las arcas del Estado para financiar a determinados PP, se dejó de atender otros problemas sociales, como la inseguridad, educación, salud, desarrollo local, entre otros aspectos.

En razón de ello, debe contarse con un sistema jurídico, capaz de frenar este tipo de actos de corrupción que socaban a la sociedad en general. Se considera que existen motivos fuertes de política criminal que justifican, la regulación penal del financiamiento ilegal de PP, en el ordenamiento jurídico salvadoreño.

Se busca evitar que personas naturales y jurídicas ejecuten este tipo de conductas al amparo de la entidad; menguar la capacidad de los PP para de vulnerar bienes jurídicos protegidos; igualdad en el trato de los institutos políticos; proteger el notable manejo económico de los PP con capacidad de influir en la política de Estado; instrumentalización de los PP por parte de la delincuencia organizada o personas con poder económico; soslayar lagunas de punibilidad, por medio de la sanción penal, que genera efectos preventivos y disuasivos para los entes políticos.

CAPÍTULO IV.

TIPICIDAD DEL FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SALVADOR, UN ANÁLISIS DOGMÁTICO-PENAL.

30. Análisis dogmático-penal del financiamiento ilegal de PP.

En el presente capítulo se realizará un análisis dogmático-penal, del financiamiento ilegal de partidos políticos como figura delictiva, debido a los casos de corrupción política ocurridos en El Salvador; para determinar, si sucesos como los descritos en el Capítulo III, cumplen con las categorías dogmáticas para ser catalogados como injusto penal, por ende, susceptible de regulación penal en El Salvador; para ello, se analizarán las categorías jurídicas del delito de forma genérica, considerando que este fenómeno delictivo requiere un riguroso estudio para su implementación.

31. Elementos del tipo penal objetivo.

El Derecho penal³²⁸ se justifica porque constituye un sistema de protección social, resguardando los intereses sociales que por su importancia se nominan bienes jurídicos; éstos son valores fundamentales y predominantes de toda sociedad y no solo de un grupo determinado.

El principio de *lesividad* recobra importancia para el derecho penal, planteando que una conducta que se considera ilícita no sólo requiere una realización formal, sino que además es necesario que haya puesto en peligro o lesionado a un bien jurídico; implicando que la imposición de una pena no atiende a la mera contravención de una norma jurídica; sino que se habilita en cuanto la conducta desplegada cause un perjuicio sobre el valor fundamental que se protege.³²⁹

³²⁸ El Derecho Penal, es el conjunto de normas jurídicas que constituyen el denominado ordenamiento jurídico penal que tienen por objeto la determinación de las infracciones de naturaleza penal y sus correspondientes sanciones-penas y medidas de seguridad; Gabriel García Planas, *Nociones sobre el Derecho Penal*, (Palma de Mayorca: Cuadernos de la Facultad de Derecho, 1985), p.51.

³²⁹ Joan Manuel Álvarez Porras, *El Delito de Financiamiento Ilegal de organizaciones políticas: una propuesta de bien jurídico protegido*, (Perú: Revista Pasión por el derecho, publicado el 06 de marzo 2020), <https://pderecho.pe/financiamiento-ilegal-organizaciones-politicas-bien-juridico-protgido/>.

Por estas situaciones, en primer lugar es importante precisar cuál es el bien o bienes jurídicos que pretenden ser protegidos por el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos; ya que el derecho penal interviene contra las lesiones o puestas en peligro más graves, pero siempre que estas se encuentren dirigidas contra bienes jurídicos que son objeto de protección penal.

La intervención del derecho penal necesita la existencia de un bien jurídico para poder encontrarse legitimado; es importante que se delimite cuáles serían esos valores fundamentales o bienes jurídicos que se pretenden proteger; seleccionando que es lo que merece o no protección de la ley; surgiendo la necesidad de tener en cuenta, principios penales que son la base del ordenamiento penal.

La forma de proteger valores considerados esenciales dentro de un ordenamiento jurídico, es través de la penalización de una conducta, por considerar que lesiona o pone en peligro un bien jurídico; entonces, se analiza si ese comportamiento tiene relevancia penal; porque que cumple con las categoría jurídicas, descritas en el concepto de delito³³⁰, entendida como aquella acción u omisión, típica, antijurídica y culpable, susceptible para imponerle una sanción penal.

Siendo necesario, analizar, si las conductas desplegadas o consideradas como financiamiento ilegal de partidos políticos, cumplen con las categorías de delito; porque afectan un bien jurídico; además, si son merecedoras de su penalización.

31.1 Bien jurídico protegido.

Un bien jurídico, es un bien vital de grupo o de individuo, que en atención a su significación social, es amparado jurídicamente; razón por la que el derecho quiere asegurarlo frente a posibles lesiones, pero no en forma absoluta, pues todo bien jurídico forma parte de la vida social y con ello es puesto en peligro dentro de ciertos límites; así el derecho penal, sólo protege a los bienes jurídicos contra determinadas agresiones, que lo ponen en peligro o lo afectan directamente.³³¹

³³⁰ José Ramón Serrano Piedecabras Fernández, *Manual de Teoría Jurídica del Delito*, (San Salvador: Consejo Nacional de la Judicatura, 2003), p. 75.

³³¹ Hans Welzel, *Derecho Penal-Parte General*, trad. Carlos Fontán Balestra, (Depalma, Buenos Aires, 1956), p. 6.

Resulta importante identificar el bien jurídico que se protege; por ello, no debe limitarse a mencionar el interés, sino especificar en cada caso, qué es realmente lo que se protege.³³² Bustos ha señalado que la teoría del bien jurídico evalúa críticamente el objeto de protección de la norma penal, porque no sólo se trata de identificar lo que protege dicha norma, sino también constatar la vigencia de la necesidad de protección de dicho objeto.³³³

Los diversos ordenamientos jurídicos donde se ha penalizado el financiamiento ilícito de partidos políticos, generando discusiones sobre cuál es el bien jurídico protegido.

Para Muñoz Cuestas, los delitos electorales prevén una sanción penal para aquellos que, siendo particulares o funcionarios públicos alteren **la transparencia y la objetividad del proceso electoral o priven a los electores de su libertad de votación.**³³⁴

Manuel Maroto Calatayud, opina que los delitos electorales, buscan proteger **la libre participación de los ciudadanos en determinar la política nacional**; por tanto, aunque no se trata de delitos contra la administración pública, su bien jurídico protegido está muy ligado al ejercicio de funciones públicas.³³⁵

La autora Inez Olaizola Nogales, entiende que el bien jurídico merecedor de ser protegido frente a este tipo de conductas, **son las funciones constitucionales que cumplen los partidos.**³³⁶

En la Legislación Española, a pesar de haber una confusión para determinar el bien jurídico protegido, algunos autores han tratado de concretizar esta situación; Adan

³³² Iván Meini Méndez, *Lecciones de derecho penal–Parte General. Teoría Jurídica del Derecho*, (Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014), p. 34.

³³³ Jesús-María Silva Sánchez, *Aproximación al Derecho Penal Contemporáneo*, (Barcelona: Bosch, 1992), p. 189

³³⁴ Javier Muñoz Cuesta y Vicente Martí Cruchaga, *Delitos electorales*, (Reino de España: Diario La Ley, 2008), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1725>

³³⁵ Manuel Maroto Calatayud, *La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político criminal*, (Madrid/España, 2015), p. 227.

³³⁶ Inés Olaizola Nogales, *Medidas de regeneración democrática*, Vol. 63, nº1, (Bilbao/España: Estudios Deusto, Revista de la Universidad de Deusto, 2015), p. 334.

Nieto Martín, sostiene que con distintas matizaciones doctrinales, se puede entender que este delito, protege **el correcto funcionamiento del sistema democrático de partidos, que se caracteriza por la igualdad de oportunidades a los distintos partidos políticos y por la transparencia en su financiación**; lo cual, surge en su idea de la función clave que los partidos políticos desempeñan en el funcionamiento del sistema democrático.³³⁷

Cuando se propicia la financiación ilegal de partidos políticos, se produce una alteración grave en el desarrollo de las funciones constitucionales de los PP; entendida como la formación y manifestación de la voluntad popular; de esta manera, se genera un peligro inminente que sectores económicos se impongan al programa real de los institutos políticos; bajo ese ideario, la doctrina, se decanta en pensar que el bien jurídico a proteger a través de este delito, **son las funciones constitucionales de los partidos**.³³⁸

Se dice que la financiación ilegal de los partidos políticos, chocará con sus funciones constitucionales, cuando se generen desigualdades entre las formaciones políticas, que se aprovechan de ella frente a las que no incurrieron en esta clase de artimañas para ganar los eventos electorales.

La financiación es antijurídica cuando no se respetan principios de objetividad, transparencia e igualdad del sistema de partidos y alcanzará su máxima gravedad cuando condicione el correcto cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Para Nieto Martín, se afecta **la igualdad entre las fuerzas políticas**, como bien jurídico protegido; **el cual se lesiona con la financiación ilegal de los partidos**; por tanto, estima la necesidad de protección penal; **añade que también son susceptibles de protección penal, la transparencia en la financiación y la democracia interna de los institutos políticos**.³³⁹

³³⁷ Adán Nieto Martín y Arroyo Zapatero, *Fraude y corrupción en el derecho económico europeo: Eurodelitos de corrupción y fraude*, (España: Universidad de Castilla-La Mancha, 2006), p. 122.

³³⁸ Mauri Cugat, *La desviación del interés general y el tráfico de influencias*, (España: La Casa del Libro, 1997), p. 212.

³³⁹ Adán Nieto Martín, *Fraude y corrupción en el derecho económico europeo*, p. 123.

Muchos son los aspectos que se lesionan con la financiación ilegal de partidos políticos como para minimizar el problema; pues se afecta el orden constitucional, la democracia como régimen político, el sistema de partidos políticos, la voluntad del pueblo, los principios de lealtad política, transparencia, legalidad y el orden económico; en consecuencia, se considera que su naturaleza es pluriofensivo, porque lesiona varios bienes jurídicos; los cuales constituyen un bien o valor de la vida de las personas que son protegidos por la ley, debido a su relevancia social.

La decisión de considerar algo como bien susceptible de protección jurídica, radica en su importancia, considerada como una condición necesaria o socialmente concebida como útil para el desarrollo de la vida de las personas y de la sociedad.

Los bienes jurídicos pueden ser objetos materiales o inmateriales, relaciones, intereses o derechos, que en cualquier caso han de ser socialmente valiosos y por ello dignos de protección jurídica, por otras ramas del derecho o incluso por el derecho penal.

Autores como José León Alapont, señalan que el bien jurídico protegido consiste en la igualdad de oportunidades, considera que la financiación ilegal de PP, debiera concebirse como un supuesto de “competencia desleal” entre partidos, pues la ventaja económica que pudiera obtenerse ilícitamente, por la formación política correspondiente, situaría a ésta en una mejor posición competitiva respecto del resto de partidos.

Adan Nieto Martín, en otra idea acerca del financiamiento ilegal de PP, expone que son prácticas que se han convertido en estrategias comerciales, con el fin de ganar mercados, conseguir adjudicaciones de obras o simplemente crear un buen clima con el poder, que llegado el caso pueda ser utilizado y hecho valer; esta es una visión económica de este fenómeno delictivo.

Para este autor, lo que se tiene es una trama entre el tejido empresarial y el político; empresas y funcionarios públicos, a través de comportamientos como la entrega de regalos en atención al cargo o la financiación ilegal de partidos políticos, buscan una relación continuada, en la que existirá un intercambio de favores a lo largo del

tiempo; se visualiza y clasifica este delito, a pesar de su naturaleza electoral, dentro de los delitos económicos y de la empresa.³⁴⁰

En una concepción combinada entre el factor político y el económico, como bienes jurídicos afectados, Javato Martín, citando a SPAGNOLO, refiere que en primer lugar, el bien jurídico protegido sería el pluralismo político y en segundo, sería la transparencia de los partidos en relación a las aportaciones efectuadas por sociedades o empresas privadas.³⁴¹

Se sitúa que el objeto de tutela de la primera modalidad típica, es el pluralismo democrático, conectado a los valores de integridad del patrimonio público y de imparcialidad de la Administración Pública; estimando que en la segunda, se protege la transparencia de la financiación de las sociedades privadas a los partidos, garantizando la información a los ciudadanos, lo que (indirectamente) les ayuda a tomar partido de manera responsable y consciente por una opción política.³⁴²

El bien jurídico que se busca proteger tiene una doble vertiente; una dogmático-política y la otra dogmático-económica; ambas de importancia de protección legal para el derecho penal, porque representan sin mayor esfuerzo interpretativo, derechos fundamentales de los ciudadanos³⁴³; para resguardar el sistema político de la invasión del dinero, que busca distorcionar o corromper la política y en consecuencia el orden democrático de una nación. Hay tratadistas que consideran que si bien el delito de financiamiento ilícito de PP, se relaciona con los bienes jurídicos protegidos, como *voluntad popular* y *participación democrática*; tomando en cuenta el principio de lesividad, determinan que no les ocasiona un menoscabo directo.

³⁴⁰ Adán Nieto Martín, *Derecho Penal Económico y de la Empresa*, (Madrid: Editorial Dykinson, 2018), p. 416

³⁴¹ Antonio M^a Javato Martín, *El delito de Financiación Ilegal de los Partidos Políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP), aspectos dogmáticos, políticos criminales y derecho comparado*, (España: Revista electrónica de Ciencias Penal y Criminología, 2017), p.9.

³⁴² *Ibidem*.

³⁴³ Los derechos fundamentales son aquellos derechos declarados por la Constitución, por lo que gozan del máximo nivel de protección jurídica; y tienen las características que son inalienables, inviolables e irrenunciables y pertenecen a todas las personas por su dignidad. En otra concepción sobre derechos fundamentales, se dice que son los más estrictamente relacionados con la dignidad humana; suponen el pilar básico de todo ordenamiento jurídico de cualquier Estado democrático y de derecho. Son básicos e inalienables, y están garantizados en las constituciones de los distintos países. Alfredo Marín García, *Derechos fundamentales*, (Economipedia.com, 02 de mayo, 2021).

En su concepción, este delito debe construirse jurídicamente, basándose a partir de la protección del bien jurídico “transparencia en el financiamiento de partidos políticos”, por lo que, proponen una lege ferenda en el caso de Perú, denominada “Título XVII BIS “Delitos contra el sistema de partidos políticos”, teniendo como Capítulo único “Delitos contra la transparencia en el financiamiento de partidos políticos”.³⁴⁴

Para Marcial Eloy, el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, se debe edificar principalmente sobre la base de la protección del bien jurídico “transparencia en el financiamiento de partidos políticos”, pero sin dejar de lado la protección de otros bienes jurídicos conexos; considera que este delito, ha de ser un tipo penal pluriofensivo, porque involucra la afectación o puesta en peligro de más de un bien jurídico.³⁴⁵ Spagnolo, advierte que el bien jurídico, sería el pluralismo político, mientras que en el segundo, la transparencia de las cuentas de los partidos.³⁴⁶

Esta es una posición encaminada a la protección del ámbito económico, más que de los aspectos dogmáticos relacionados con la democracia y el sistema electoral; pero mantiene la idea que se trata de un delito pluriofensivo porque lesiona varios bienes jurídicos; en síntesis, se afecta, directamente tanto al sistema de partidos políticos, y de manera específica, la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, pero también, va a afectar indirectamente al sistema electoral, y el correcto funcionamiento de la Administración Pública.

Desde nuestra perspectiva, se tiene claridad que los bienes jurídicos, constituyen intereses vitales para la sociedad, a los que el Derecho Penal otorga protección por medio de normas jurídicas, prohibiendo con amenaza de sanción penal, las acciones que resultan idóneas para menoscabar de modo peligroso, los intereses vitales de la sociedad, como es financiar ilícitamente a un partido político.

³⁴⁴ Marcial Eloy Paucar Chappa, *El Delito de Financiamiento de Partidos Políticos, Tesis Doctoral*, (Lima/Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad del Perú. Decana de América, 2021), p. 186

³⁴⁵ *Ibidem*.

³⁴⁶ Giuseppe Spagnolo, *I reati di illegale finanziamento dei partiti politici*, (Padova/Italia: CEDAM, 1990), pp. 20-29. <https://www.amazon.it/reati-illegale-finanziamento-partiti-politici/dp/8813170343>.

Asimismo, debe poderarse que financiar ilícitamente a un partido político, afecta directamente el sistema económico de una nación; porque se utiliza dinero provenientes de fuentes prohibidas para que ingrese a los partidos políticos y a partir de ahí, infringir el correcto funcionamiento de la democracia de una nación.

En esa secuencia, entendemos que se lesionan puntualmente dos ámbitos que son objetos de protección por parte del ordenamiento jurídico; como lo son sistema económico y el sistema democrático representativo; es decir, que son conductas que generan un grave perjuicio en estas esferas de control jurídico, las cuales resultan vitales en el desarrollo de un país.

Asimismo, consideramos que el financiamiento ilegal de partidos políticos, se sitúa dentro de las concepciones de delitos económicos, que como lo sostiene Díaz Giraldo, hablando del delito económico, afecta a la sociedad en sus diferentes formas de organización y sobre todo el orden financiero.³⁴⁷

Para Samuel Werget el delito económico es una infracción que pone en peligro la actividad directora, interventora y reguladora del Estado en la economía.³⁴⁸

Tiedeman amplía esta visión del delito económico manifestando que son aquellos comportamientos descritos en las leyes, que lesionan la confianza en el orden económico con carácter general o en alguna de sus instituciones en particular y, pone en peligro la propia existencia y formas de actividad de ese orden económico.

Para este autor, el delito económico, es un comportamiento realizado por un agente económico, con infracción de la confianza que le ha sido socialmente depositada y que afecta a un interés individual (bien jurídico patrimonial individual) y pone en peligro el equilibrio del orden económico (bien jurídico supraindividual).³⁴⁹

Constando de manera suficiente que el financiamiento ilegal de un partido político; es un comportamiento que afecta o defrauda la confianza depositada por el pueblo;

³⁴⁷ William Díaz Giraldo, *El derecho penal societario. Delitos de fraude en la administración de personas jurídicas*, (Lima, Perú: Revista Peruana de Derecho Económico, 2010), pp. 179-189.

³⁴⁸ Samuel Werget, *El concepto de delito económico para las ciencias penales*, (Guatemala: Cuadernos de Ciencias Penales de Guatemala, Galkir, 1972), p. 34.

³⁴⁹ Klaus Tiedemann, *Derecho penal económico: introducción y panorama en derecho penal y nuevas formas de criminalidad*, (Lima, Perú: Idemsa, 2000, trad. de Manuel Abanto Vázquez), pp. 16 y ss.

donde los dirigentes, administradores o las personas que los tienen a su cargo, los han instrumentalizado como maquinarias para hacer dinero y para mantenerse en el poder estatal.

Por ende, se considera que el orden económico, es un bien jurídico que es necesario proteger de este tipo de conductas, que en muchas ocasiones buscan únicamente lucrarse de manera ilegítima.

31.2 Acción típica.

Partiendo que el ordenamiento jurídico, es el conjunto de normas jurídicas que rigen o regulan las actividades, circunstancias o acontecimientos que ocurren en un lugar determinado; existe la necesidad de controlar los comportamientos humanos, a través de la creación de normas jurídicas, por parte de una autoridad previamente establecida; para garantizar la coexistencia de sus habitantes; imponiendo sanciones para las personas que los incumplan.

Bajo esa forma de organización política, el Estado, contiene dentro de su estructura, un ordenamiento jurídico dividido en diferentes áreas o campos de regulación; entre los que se encuentra el derecho penal; el cual según VON LISZT, citado por el Santiago Mir Puig, es el conjunto de las reglas jurídicas establecidas por el Estado, que asocian el crimen como hecho y a la pena, como legítima consecuencia.³⁵⁰

Este binomio, implicó la creación de un concepto más particularizado, sobre conductas que representan, no solo incumplimiento de normas jurídicas, sino que generan un mayor impacto por los daños causados a bienes jurídicos, que son considerados de importancia dentro del ámbito social; surgiendo el concepto de delito asociado con el derecho penal como presupuesto de la pena y la consecuencia jurídica.

³⁵⁰ Santiago Mir Puig, *Introducción a las bases del derecho penal*, (República Oriental del Uruguay: IB de IF Montevideo-Buenos Aires, 2003), p.32. En una visión más amplia del concepto de derecho penal, es considerado como el conjunto de normas jurídicas, que al delito como presupuesto asocian penas y/o medidas de seguridad como consecuencia jurídica.

Así, un delito, es considerado como un acto cometido u omitido, transgrediendo la ley, que prohíbe u ordena; produciendo su incumplimiento, la imposición de una pena o medida de seguridad; a partir de esta relación jurídica, se formuló una estructura del delito; esgrimiéndose por la doctrina que delito es un comportamiento humano típicamente antijurídico, culpable y punible.³⁵¹

De lo antes acotado, se deriva que, para determinar la existencia de un delito, deben comprobarse sus elementos o requisitos más allá de toda duda razonable; para imponer a la persona acusada una sanción penal.

En ese orden, el Derecho penal, como lo sostiene el Tribunal Tercero de Sentencia de San Salvador, “es la forma más violenta del control social, que el Estado, de manera formalizada, ejerce sobre los sujetos a su jurisdicción; este control legítimo se ejercita: primero mediante la conminación de la pena, es decir, la prohibición de ciertas conductas, bajo amenaza de pena; segundo lugar, la realización de tal prohibición, si ella ha sido de una manera ilícita y culpable, la sanción se aplica a quién ha resultado responsable de la misma”.³⁵²

Aquí recobra relevancia el principio de legalidad, porque todas las conductas que se consideran delitos, por el daño que causan a bienes jurídicos, requiere que se superen cada una de las categorías que conforman su estructura.

El art. 1 del Código Penal de El Salvador³⁵³, establece la necesidad que una persona haya cometido una de las conductas consideradas como delitos, para que sea procesada y se le imponga una pena o una medida de seguridad; significa que una persona puede cometer una conducta que puede ser considerada antiética o inmoral, (siempre que no represente una falta), y no podrá ser procesada penalmente, ni imponérsele una sanción penal, porque no se encuentra descrita como delito.

³⁵¹ Santiago Mir Puig, *Derecho Penal, parte general*, (Barcelona: Editorial Reppetor, 2006). P.145.

³⁵² Tribunal Tercero de Sentencia, *Sentencia con Ref. 0103-201-2006*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2006), p.11.

³⁵³ El art. 1, Principio de legalidad, del Código Penal de El Salvador, establece que nadie podrá ser sancionado por una acción u omisión, que la ley penal no haya descrito en forma previa, precisa e inequívoca como delito o falta, ni podrá ser sometido a penas o medidas de seguridad, que la ley no haya establecido con anterioridad.

Por esta razón, como primer paso o categoría que debe analizarse en el esquema del delito, es si la acción cometida es típica; para ello, debe realizarse un juicio de tipicidad, que fundamentalmente significa que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la infracción estén consignados de manera expresa en la ley y que sean analizados por el Juzgador a efecto de realizar un adecuado encuadramiento, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad, lo anterior es consecuencia del principio de exacta aplicación de la ley, como lo sostiene la Sala de lo Penal.³⁵⁴

Para conocer acerca de la tipicidad de la acción, es importante saber que, para considerar una conducta como delito, la misma debe oponerse a lo que la ley manda prohíbe o permite³⁵⁵, bajo la amenaza de la imposición de una sanción penal, es decir, una pena de prisión.

La tipología penal en su estructura contiene un presupuesto, *consistente en lo que se debe hacer o lo que se manda a hacer*; traducido, es una conducta desplegada por el ser humano, la cual, en caso de estar en contravención con el ordenamiento jurídico, produce una consecuencia jurídica.³⁵⁶

Todo se enfoca en determinar, si esta conducta o comportamiento, constituye una infracción que el Estado ha promulgado para proteger la seguridad ciudadana; la acción es típica cuando coincide en su doble aspecto con la descripción del tipo de que se trata.³⁵⁷

Dentro del análisis deben considerar también, lo dispuesto en el art. 4 del CP, salvadoreño, como Principio de Responsabilidad penal, el cual regula que la pena

³⁵⁴ Sala de lo Penal, *Sentencia con Ref. 437-CAS-2004*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2004).

³⁵⁵ República de El Salvador, *Código Civil*, (San Salvador: Órgano Ejecutivo, 1859), p.1. Art. 1 La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite.

³⁵⁶ Diego J. Valderrama Macera, *Lo que debes conocer sobre la teoría del delito*, (Perú: Revista Digital Pasión por el derecho, publicado el 22 de abril de 2021), <https://lpderecho.pe/teoria-delito-concepto-sujeto-objeto/>.

³⁵⁷ Héctor Dalla Fontana, *Acción Delictiva*, (Buenos Aires/Argentina: Universidad Nacional del Litoral, 1975), <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/4867>.

o medida de seguridad, no se impondrá si la acción u omisión no ha sido realizada con dolo o culpa; extrayéndose, una clasificación de delitos, en dolosos y culposos. Entendiéndose como delitos dolosos, la realización de una conducta, a sabiendas de su ilicitud; son aquellos comportamientos que fueron cometidos con conciencia del acto; donde el autor se encuentra completamente consiente de la acción que está llevando a cabo; el dolo de la acción o comportamiento, deviene de la voluntad deliberada de cometer un delito o hecho punible con la comprensión que su acto adolece de ilicitud.

El dolo se observa en comportamientos, donde existe una voluntad maliciosa de obrar en contra de lo que la ley establece como delito; implica que la persona comete u omite una conducta de forma dolosa, es decir, con intención deliberada.³⁵⁸

En contraposición al delito doloso, se encuentra el delito culposo o imprudente, que en estricto sentido, es cuando el sujeto no tiene la voluntad de realizar lo que se ha descrito en el tipo, pero lo comete por no observar el debido cuidado.³⁵⁹

En el Código Penal de Salvador, en el art. 18, se regula que “los hechos culposos sólo serán sancionados cuando la ley penal lo establezca de manera expresa”, lo que nos lleva a interpretar que los delitos culposos o imprudentes sólo son punibles de manera cerrada y excepcional cuando así lo establece la ley.

La culpa se refiere a aquellos supuestos, donde el individuo procede con descuido³⁶⁰, imprudencia o negligencia, generando afectación a bienes jurídicos ajenos; criterio sostenido por la Sala de lo Penal, en su resolución con Ref. 94-C2015.³⁶¹

³⁵⁸ El dolo es la voluntad deliberada de cometer un acto sabiendo que se va a producir un resultado lesivo sobre otra persona. También se actúa con dolo cuando se opta por omitir una acción de forma consciente, sabiendo que al no realizar dicha acción se perjudicará a otra persona.

³⁵⁹ Sala de lo Penal, *Sentencia con Ref. 313-CAS-03*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2003).

³⁶⁰ El descuido es la falta de interés o cuidado de una persona en lo que hace o en lo que está a su cargo o bajo su responsabilidad; la imprudencia, es la falta de prudencia, sinónimo de infracción o incumplimiento del deber objetivo de cuidado; se encuentran ligado a la falta de mesura, cautela, cuidado; en el caso de la negligencia, es falta de cuidado, aplicación y diligencia de una persona en lo que hace, en especial en el cumplimiento de una obligación.

³⁶¹ Sala de lo Penal, *Sentencia con Ref. 94-C-2015*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2015).

La clasificación de los delitos en dolosos y culposos, no simplemente racionaliza en deber de la entidad judicial, en verificar si la acción encuadra en la conducta que fue previamente descrita como delito, para imponer una sanción penal o una medida de seguridad; sino que existe el deber de determinar qué clase de delito es el que se ha cometido; si es culposo o doloso, debido a las reglas y gravedad de la penalidad de las conductas delictivas.

Estas reglas de responsabilidad penal, también aplican en el caso de las conductas que deliberadamente tengan la intención de financiar a un partido político, ya sea que lo solicite, acepte o bajo otra conducta, dinero con procedencia ilícita, por parte de sus administradores, directores, líderes u otras personas que pertenezcan a un instituto político, como son grupos de crimen organizado, dinero que procede del erario público, o dinero utilizado de forma inadecuada para el manejo o ventajas durante el desarrollo de los eventos electorales, entre otros supuestos.

Pero también aplica, para casos donde, personas como las mencionadas, de forma imprudente, es decir, sin conocer la ilicitud de la fuente de financiamiento, porque fueron sorprendidos en su voluntad, captan fondos privados y los introducen al partido político; teniéndose el deber que determinar que efectivamente, no existía intención para obtener ventajas indebidas en los comicios electorales; o de forma más drástica, para el orden democrático y el sistema económico del país, que no se tenía la intención de enriquecerse ilícitamente, utilizando o instrumentalizando a los partidos políticos; pero estas, son circunstancias que deben determinarse en el transcurso de un proceso penal; donde se aseguren a las personas involucradas, todas las garantía del debido proceso.

Habiendo delimitado las consideraciones de una acción para considerarla típica; se describirán a continuación conductas que se consideran típicas en el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos; advirtiéndose desde ya, que se proponen las que se consideran básicas, para el desarrollo de una propuesta de regulación penal en el ordenamiento jurídico salvadoreño.

La complejidad que implican este tipo de conductas, ha llevado a su regulación en diferentes países de distintas formas, adecuándose a sus realidades; ya que este delito es un fenómeno complejo, porque requiere de una capacidad investigativa global para su detección y en consecuencia su penalización.

Partiendo de esos planteamientos, se descifra que son conductas que deben analizarse a la luz de conceptos regulados en el derecho penal económico; por estar vinculadas con ese ámbito; donde se lesionan como se ha visto, no solo bienes jurídicos de orden democrático, sino también económicos.

31.3 Formas de acción o conductas delictivas.

31.4 Financiamiento por medio de fuentes ilícitas de dinero.

Para determinar la o las acciones consideradas típicas en el delito de financiamiento ilegal de PP, es necesario contextualizar su actividad económica; se conoce la necesidad que tienen para poder subsistir de forma habitual, es decir, la actividad política ordinaria y/o extraordinaria; además requieren de recursos financieros para el desarrollo de la actividad electoral, siendo las elecciones, las que mayor inyección de capital requieren.³⁶²

Dos grandes supuestos son los que requieren atención; el primero, cuando ingresa dinero procedente de una fuente ilícita a un partido político; por ejemplo, dinero procedente de una organización ilícita, producto de la comisión de delitos, como venta de drogas, armas, extorsión, entre otros hechos delictivos.

No es desconocido que la criminalidad organizada, utiliza diversos métodos para legalizar su capital; reintroduciendo el dinero producido de forma lícita al ámbito lícito de la economía; lo cual sucede en la búsqueda de la consolidación de posición en la sociedad civil; en ese orden, los PP, se han convertido en un objetivo para el

³⁶² Leandro Damián Ríos, *Estudios Propedéuticos sobre el delito de financiamiento ilícito de los Partidos Políticos. Análisis de la relaciones concursales y derecho comparado*, tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, (Santa Fe/Argentina: Universidad Nacional de Litoral, junio 2019), p.50.

blanqueo de capitales, ante la falta de una regulación penal efectiva que prevenga y reprima estas conductas, tanto para los oferentes como para los que las aceptan.

31.5 Uso inadecuado de dinero lícito para financiamiento de PP.

Otra hipótesis es cuando el dinero es ilícito, pero se utiliza de manera incorrecta; donde los propósitos con los que se utiliza tiene un fin perverso; cuando quienes financian buscan es influir dentro de las decisiones políticas; el dinero es legal, pero se ofrece a cambios de promesas de favores especiales; entonces los PP aceptan dinero de grupos de presión ante la necesidad de dinero; básicamente, lo que se hace es una compra del PP, a fin que este devuelva el favor de haber recibido.

31.6 Conductas Típicas.

Las conductas que se consideran relevantes y que deben ser penalizadas son: “solicitar”, “aceptar”, “entregar”, “recibir”, las cuales deben realizarse de manera directa o indirecta; significa que se puede realizar mediante interpósita persona; en este tipo de conductas, se identifica al agente benefactor, que es aquel que entrega el financiamiento ilegal, luego el agente receptor, que es quien solicita, acepta o recibe algunas formas de financiamiento restringidas por la ley; también se identifica al agente beneficiario que recae única y exclusivamente en un PP, inscrito y en proceso de inscripción.

31.7 Solicitar y aceptar como conductas típicas.

Solicitar, según la Real Academia Española, significa: pretender, gestionar, requerir, pedir o buscar algo con diligencia y cuidado; aceptar implica: aprobar, admitir, mostrarse conforme o tolerante con algo, aunque no guste o satisfaga, no manifestar rechazo contra determinado asunto.³⁶³

Estos comportamientos son previos a que el PP, capte los recursos, pueden tomarse como una tentativa; sin embargo, se considera que revisten un grado de

³⁶³ Real Academia Española, *solicitar* y *aceptar*, (España: Diccionario de la Real Academia Española, actualización 2021), <https://dle.rae.es/solicitar>.

coautoría porque ponen en peligro bienes jurídicos con la sola ejecución de la conducta, aunque la misma pueda ir acompañada de la entrega material del dinero.

Para comprobar estos comportamientos es necesario identificar diversos supuestos de *pactos o acuerdos*; donde no se necesitan fechas exactas en que se realizará la entrega del dinero o el modo en que se realizará, no interesan los montos; cuando se habla de aceptar, se entiende que el receptor, accede a recibir el ofrecimiento; siendo irrelevante si se cumple o no la promesa o cesión de contenido patrimonial, porque se sobre entiende que el dinero ingresará al partido.

Hay que destacar que esta modalidad delictiva, se configurará cuando se suscitan ambas conductas; la iniciativa de materializar un financiamiento ilegal, se complementa a partir de la aceptación; en este supuesto resulta irrelevante penalmente, aun cuando existe un desistimiento o no se cumple con lo ofrecido, ya que la modalidad se configuró al momento que se fraguó el acuerdo financista.

Referente a la conducta solicitar, está dirigida al agente receptor, quien es el que pide o requiere el financiamiento; en otros casos, el agente receptor puede proponer e incluso exigir el financiamiento a los PP, conducta que se configura, indistintamente, si la solicitud es o no admitida.

Hay que poner especial cuidado ya que son en las reuniones donde se generan las primeras propuestas o acuerdos sobre el financiamiento irregular; siendo irrelevante el número de reuniones o acuerdos; lo importante será identificar el momento donde el “agente receptor” pueda “solicitar” o “aceptar” cualquier tipo de financiamiento que tenga procedencia ilícita.

Con estas conductas no solo se ha tratado de cubrir la lesión efectiva del bien jurídico protegido; sino que se trata de sancionar la puesta en peligro; se considera que debe criminalizarse aquellas formas en las que una persona pueda *ofrecer* recursos económicos de origen ilícito destinado a un partido político.³⁶⁴

³⁶⁴ Se considera oportuno sancionar el ofrecimiento como conducta prohibida, para aquellos casos, donde personas naturales o jurídicas, consideradas benefactores, a través de algún empleado, conociendo que no está sancionado

31.8 Entregar y recibir como conductas típicas.

Estos son verbos rectores que requieren consumación instantánea, con los que se concretiza el traslado de recursos desde la esfera de custodia del agente benefactor, hasta el ingreso al dominio del agente receptor; *entregar*, significa: dar algo a alguien o hacer que pase a tenerlo; recibir: tomar algo que se le da o envía.

Esta son las formas más básicas de la conducta que se consideran típicas en el financiamiento ilegal de PP; donde se requiere la verificación de una transferencia física y funcional; es decir, que el dinero o los recursos hayan sido puestos a disposición del agente receptor; dependiendo del objeto financiado, pueden ser objetos muebles o inmuebles, acciones de una empresa, transferencia de dinero a cuentas bancarias, entrega de algún título valor como cheques.

Es necesario que se constate que efectivamente, los recursos fueron puestos a disposición del PP; en ocasiones, el agente receptor del financiamiento ilegal, ni siquiera lo pondrá a disposición del partido político; porque podría disponer del financiamiento, inmediatamente para cubrir determinados gastos de campaña, gastos de publicidad en medios de prensa, gastos logísticos, entre otros.

Las conductas, no requieren alguna condicionante para su perfeccionamiento; no se requiere que los recursos hayan sido o no utilizados o gastados por PP; también es irrelevante si el partido, ganó las elecciones; basta que el dinero de fuente ilícita o propósito irregular haya ingresado al patrimonio del partido.

En la República de Guatemala, se ha regulado penalmente el financiamiento ilegal de partidos políticos; en su tipo penal básico, incluye tres supuestos diferentes que configuran el delito de Financiamiento electoral ilícito: 1) el primero de ellos se refiere a cuando se **aporte**; 2) el segundo, a cuando se **reciba**; 3) el tercero, a cuando se **autorice recibir**; y todos, en relación a recursos destinados al financiamiento de organizaciones políticas o sus candidatos.

penalmente el ofrecimiento, intenta negociar con diferentes candidatos y partidos políticos; corriéndose el riesgo que la atipicidad, cause impunidad.

La norma en cuestión establece, asimismo, las circunstancias en que dichas acciones deben realizarse: a) con motivo de actividades permanentes; b) de campañas o c) de eventos electorales; además, contempla como elementos del dolo para la configuración del tipo penal, que dichas acciones se lleven a cabo “a sabiendas” de que dichos aportes o recursos tienen un origen ilícito.³⁶⁵

31.9 Sujeto Activo.

En un delito se encuentran vinculadas personas a las que se les llama agentes del delito; en la que una arremete contra la otra; sea que se trate de uno o de otro; estos se conocen de diferentes formas de acuerdo a la redacción legal de cada país.

Así se entiende que el sujeto activo, es la persona o personas que realizan la conducta típica contenida en la ley penal; comprende a la persona individual y el estudio de su grado de interacción con el delito; siendo el objeto de análisis en lo que respecta a la autoría y participación delictiva.³⁶⁶

En delito de financiamiento ilegal de PP, para las conductas típicas, el sujeto activo, que es el causante del daño o perjuicio, es decir, la persona que lesionó o puso en peligro el bien jurídico protegido.

No requiere que concurran en él ninguna condición o cualidad especial; o que ostente una posición; por tanto, el sujeto activo para los casos propuestos puede ser cualquier persona que financie a los PP con recursos económicos que proceden de actividades ilícitas.

³⁶⁵ Corte de Constitucionalidad, *Sentencia de inconstitucionalidad, Expediente con referencia 2951-2017*, (Guatemala: Corte Suprema de Justicia, resolución pronunciada el doce de febrero de dos mil dieciocho), p.15. En el presente incidente, se denunció la inconstitucionalidad del inciso segundo del art. 407 “N” del CP de Guatemala; aquí se castigan dos conductas distintas con la misma pena (prisión inmutable de 4 a 12 años). Por una parte, el financiamiento electoral que provenga de fondos de actividades criminales y, por otra parte, el financiamiento que tiene un origen legal pero que no se reporta de acuerdo con los mecanismos de transparencia que para el efecto establece la legislación electoral.

³⁶⁶ Raúl Plascencia Villanueva, *Teoría del Delito*, 3a. reimp., (México: Universidad Autónoma de México, 2004), p. 217

31.10 Sujeto pasivo.

Los verbos rectores que se han considerado de *lege ferenda* para el caso de El Salvador, entrega, recepción, aceptación o solicitud, de financiamiento de una fuente prohibida, deberá ser únicamente en beneficio de un partido político o de un candidato político, en cualquier de sus modalidades; es decir, para Presidente, Vicepresidente de la República, Alcaldes y diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centro Americano.

Esta es una situación uniforme entre los tratadistas, Inés Olaizola, refiriéndose al sistema político español, refiere que las conductas de financiación ilegal, buscan el beneficio patrimonial del partido político.³⁶⁷

En El Salvador, como en otros países, se tiene la fórmula de tipificación del delito de Peculado, previsto y sancionado en el art. 325 del CP, en el cual se establece que el funcionario o servidor público que realice cualquier de las conductas típicas de apropiarse o utilizar en cualquier forma, fondos procedentes del erario público; pero establece que esos fondos sean destinados para sí o para otro; es decir, es un mecanismo, que no especifica quien es el destinatario.³⁶⁸

Es un tipo delictivo, que únicamente sanciona a la persona que se apropió de los fondos, pero no a los destinatarios, es decir a quienes recibieron el dinero.³⁶⁹

Por estas razones es necesario que, para la configuración de cualquiera de las conductas típicas, el sujeto activo como sujeto pasivo (agente receptor o el agente benefactor), han de buscar siempre el beneficio del PP, siendo considerados los

³⁶⁷ Inés Olaizola Nogales, *La financiación ilegal de los Partidos políticos*, p. 186.

³⁶⁸ Decreto Legislativo N° 1030, *Código Penal*, Art. 325. Peculado, (San Salvador: Asamblea Legislativa, publicado el 30 de abril de 1997. Art. 325. Peculado.

- El funcionario o empleado público o el encargado de un servicio público que se apropiare en beneficio propio o ajeno, de dinero, valores, especies fiscales o municipales u otra cosa mueble de cuya administración, recaudación, custodia o venta estuviere encargado en virtud de su función o empleo o diere ocasión a que se cometiere el hecho será sancionado con pena de prisión de acuerdo a las reglas siguientes: (25) Si el peculado fuere hasta cien mil colones, la sanción será de seis a ocho años.

³⁶⁹ Nelson Rauda Zablah, *Juez decide que ex presidente Flores si cometió Lavado de Dinero y lo envía a juicio*, (San Salvador: elfaro, publicado el 03 de diciembre de 2015), https://www.elfaro.net/es/201512/el_salvador/17624/Juez-decide-que-expresidente-Flores-s%C3%AD-cometi%C3%B3-lavado-de-dinero-y-lo-env%C3%ADa-a-juicio.htm.

institutos políticos, como el beneficiario final del financiamiento; es decir constituyen, el sujeto pasivo, de la relación jurídico penal.

32. Objeto Material.

El objeto material de la acción penalmente relevante, es el elemento perteneciente al mundo exterior, sobre el que recae materialmente la acción típica; ya que es el centro de la vulneración de los intereses jurídicos que se pretenden tutelar.

De forma, sencilla se dice que es la persona o cosa sobre las que materialmente recaen los resultados de la acción delictiva, puede ser el propio sujeto pasivo y las cosas animadas o inanimadas que se afectan con la acción del sujeto activo.³⁷⁰

La discusión sobre el objeto material del financiamiento ilegal de partidos políticos no acaba; por la diversidad de puntos de vista de los autores.

Javato Martín, sostiene que el objeto material de la conducta típica en la figura básica, está constituido por la entrega y/o recepción de las donaciones (o aportaciones) realizadas al partido político que sean anónimas, finalistas o revocables, como así también por aquellas efectuadas por una misma persona que superen el monto anual establecido y las procedentes de personas jurídicas y entes sin representación jurídica.³⁷¹

Alapont, comenta del art. 304 bis CP, español, donde se regula el financiamiento ilegal de PP, refiere que el objeto material del delito, sólo refiere a una clase de financiación muy concreta como son las donaciones, considera que el objeto material de dicho delito, debiera extenderse a cualquier clase de financiación.³⁷²

³⁷⁰ Hernando A. Hernández Quintero, *Aspectos polémicos sobre el objeto material del delito del lavado de activos (delitos fuentes)*, (Cucuta: Universidad Simón Bolívar de Colombia, 2017), p.3.
<http://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/view/2908>.

³⁷¹ Antonio M^a Javato Martín, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP) Aspectos dogmáticos, políticos criminales y de derecho comparado*, (España: Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 2017), p. 21, <http://criminet.ugr.es/recpc/19/recpc19-26.pdf>.

³⁷² José León Alapont, *El delito de financiación ilegal de los partidos políticos desde la perspectiva de la responsabilidad penal de estos como persona jurídica*, (Barcelona/España: Universidad de Valencia, 2018), p.15.
<file:///C:/Users/Mejia%20Nu%C3%B1ez/Downloads/348309-Text%20de%20article-501727-1-10-20190116.pdf>.

En su opinión el objetivo es que este delito, comprendiera la recepción de todo tipo de recursos (públicos o privados) de contenido económico-patrimonial o susceptibles de ser sometidos a tal valoración, como pudiera ser, a título de ejemplo, no sólo las donaciones de bienes muebles o inmuebles, sino también: subvenciones, asunción de gastos del partido (que implicarían para éste un ahorro de costes), concesión de préstamos, asunción o condonación de deudas, o la cesión de derechos (como los de usufructo o crédito), entre otros.³⁷³

Para el caso del financiamiento ilegal de PP, el objeto material de delito, es el dinero, es decir, los recursos económicos, matizados de diferentes maneras; para este delito, pueden llamarse aportes, donaciones, contribuciones y cualquier otro tipo de beneficios; los cuales deben devenir de una fuente de financiamiento prohibida.

33. Delito de Mera actividad y de Resultado.

Este es un factor determinante en la construcción dogmático-penal, porque se encuentra vinculada en función del bien jurídico protegido; para Bustos, constituye el fundamento del injusto penal, tanto en la tipicidad con el desvalor del acto, como en la antijuricidad con el desvalor del resultado.³⁷⁴

La forma de las conductas antes descritas, nos llevan a realizar una clasificación del delito penal; para el caso de las conductas “solicitar”, “aceptar”, el delito sería de mera actividad³⁷⁵; es decir, que se materializa simplemente con la realización de la conducta típica, sin la necesidad de verificar la concretización de algún resultado.

³⁷³ *Ibíd.*

³⁷⁴ Juan José Bustos Ramírez y Hernán Hormazabal Malarée, *Lecciones de Derecho Penal*, Vol. N° 2, (Madrid: Trotta, 1999), p.27.

https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/16220/Paucar_cm.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

³⁷⁵ María Acale Sánchez, *Los delitos de mera actividad*, Revista de Derecho Penal y Criminología, 2a Época, n.º 10, (España: Universidad de Cádiz, 2002.), p.3.

<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:revistaDerechoPenalyCriminologia-2002-10-5010&dsID=Documento.pdf>. La autora describe que los delitos de mera actividad se contraponen en sede doctrinal y jurisprudencial a los delitos de resultado; cada uno de ellos carece de sentido sin el otro, lo que determina, que el estudio de ambos no pueda realizarse si no es partiendo de la cuestión que los separa: básicamente, que los delitos de mera actividad carecen del resultado que define a los delitos de resultado.

Para el caso de las conductas, “entregar” y “recibir”, se requiere un resultado; son tipos delictivos que necesitan para la consumación la producción de un resultado, material o ideal, como consecuencia de la conducta y distinto de la misma, generalmente posterior, pero a veces simultáneo a ella.³⁷⁶

Para estos casos el resultado de las conductas típicas, son las donaciones o aportaciones materiales de dinero; debe configurarse que efectivamente el agente benefactor o sujeto activo entregó recursos económicos al partido político, a sabiendas que su procedencia tiene un carácter de ilegalidad.

Esta conducta se consuma con el mero traslado de los recursos financieros, desde la esfera del sujeto activo, hasta ingresar a la esfera de dominio del agente receptor, en este caso el partido político; de concretarse, ese traslado monetario ya no estaríamos ante una tentativa de la conducta, sino ante un comportamiento típico del resultado.

Bajo esta lógica, se considera que estamos frente a un sistema combinado, por un lado, conductas que se acreditan con la mera actividad y en otro orden, se necesita la consumación de un resultado, independientemente de la forma o tratamiento en que estos recursos llegan a formar parte del patrimonio del PP.

34. Causalidad, multiplicidad de factores.

En la imputación de un hecho o de una conducta, significa que el mismo no es fruto de la naturaleza, sino que es una acción humana que acontece y depende de la capacidad de dominio del autor; esta acción es evitable, susceptible de ser realizada o no por cualquier persona.³⁷⁷

La imputación objetiva, se genera una relación de causalidad: vendría a ser el “a quién” y la causalidad “el por qué” de ese “a quién”, la razón por la que se atribuya

³⁷⁶ José Arnoldo González Castro, *Teoría del Delito*, (Costa Rica: Poder Judicial, 2008), p. 198.
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/27646.pdf>.

³⁷⁷ Miguel Alberto Trejo Escobar, *Introducción a la Teoría General del Delito (Evolución del Sistema)*, (San Salvador/El Salvador: Talleres Gráficos UCA, 1999), p. 128.

a un hombre determinado resultado; la causalidad, es la conexión, entre la conducta considerada criminal, y el resultado; esta permite brindar las explicaciones del porqué el sujeto activo desplegó la conducta.³⁷⁸

En el financiamiento ilegal de PP, son múltiples los nexos de causalidad o razones por las que muchas personas infringen esta conducta; por ejemplo, hay casos, en los que el dinero es legal, pero se ofrece a cambio de promesas o favores especiales; casos donde el dinero procede de fuentes ilegales como el narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de dinero y activos, pero buscan que las personas que lleguen a ostentar un cargo público, puedan ayudarlos posteriormente cuando sean objeto de procesamiento penal o administrativo.

35. Corrupción y sus modalidades.

Se dice que la corrupción es un modo de actuar, un instrumento, una herramienta que permite alcanzar determinados objetivos de otra manera inalcanzables o más costosos; su práctica se vincula a una decisión racional por parte del corrupto, que va en contra de las reglas o de un orden establecido, lo cual representa un obstáculo para sus intereses; y ven en la corrupción una necesidad, por ejemplo, para lograr un contrato público, obtener un puesto de trabajo, alcanzar una recalificación inmobiliaria o amañar el resultado de una competición; transformándose así en una acción exitosa para conseguir propósitos políticos, económicos o sociales.³⁷⁹

Aun la Democracia como sistema no ha sido capaz de eliminar su existencia, incluso las dotadas con buenas constituciones, no han sabido encontrar el antídoto eficaz para superar este flagelo; la práctica ha demostrado que, en las Democracias de occidente, abundan los casos de corrupción gubernamental.³⁸⁰

³⁷⁸ Dr. Edmundo René Boderó C., *Causalidad en el Derecho Penal*, (Quito/Ecuador: revistajuridicaonline, 1999), p. 154, https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/1999/02/13_la_causalidad_en_el_derecho_penal.pdf.

³⁷⁹ Magnus Ohman, *Regulación del financiamiento público en el mundo*, 2° Ed, Editorial Palma, (Costa Rica, 2012), p. 68.

³⁸⁰ Ernesto Garzón Valdés, *Acercas del concepto de corrupción*, (Madrid: Alianza Editorial, 1997), p. 41.

Las Naciones Unidas³⁸¹, considera que habrá corrupción si, la intención de los corruptos es obtener un beneficio irregular, no permitido por las instituciones en las que participa o presta servicio; independientemente del beneficio; la pretensión de conseguir alguna ventaja en la corrupción, se manifiesta a través de la violación de un deber institucional por parte de los corruptos; la corrupción siempre es parasitaria de la violación de alguna regla según un marco normativo de referencia. En materia de democracia, los partidos han sido permeados por la corrupción; aparece como capturada por grupos de poder que anteponen sus propios intereses a los del conglomerado social, generando bien una captura o bien una reconfiguración cooptada de un Estado, afectando la legitimidad política.

Ya no solo desde un punto de vista formal, sino también material; puesto que las instituciones que conforman el poder estatal, no aparecerán para satisfacer los principios y derechos consagrados en la Constitución; sino que se van a servir del Estado para los propios intereses de quienes han efectuado la captura de las instituciones.³⁸²

La captura del Estado se ha dado a través de diversas prácticas, siendo el clientelismo una de las más comunes, práctica que se reproduce simbióticamente con la corrupción; donde personas o grupos de poder anteponen sus intereses en la configuración de normas y políticas públicas, elección de representantes que provienen de grupos ilegales, corrupción administrativa y configuración del sistema democrático a partir de relaciones clientelares, entre otros.

La corrupción se da cuando individuos o grupos influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno, para su propio beneficio, como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos.³⁸³

³⁸¹ OEA, *La acción de Naciones Unidas contra la Corrupción y el Soborno*, (Washington DC: Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, septiembre de 1997), p. 4.

³⁸² Carlos Rúa Delgado, *La Legitimidad en el ejercicio del poder político en el Estado Social de Derecho, Una revisión desde el caso Colombiano*, *Ius et Praxis*, vol. 19, núm. 2, (Santiago/Chile: Universidad de Talca, 2013), pp. 85-121.

³⁸³ Luis Jorge Garay et al., *La captura y reconfiguración cooptada del Estado colombiano*, (Bogotá D.C/Colombia: Fundación Método-Fundación Avina-Transparencia por Colombia, 2008), p. 16.

Un tipo de corrupción clásica, se circunscribe a aspectos meramente económicos; donde se captura al Estado para extraer rentas de éste, por parte de individuos privados, firmas o sectores mediante la distorsión del marco legal y regulatorio.³⁸⁴

Los agentes captores del Estado pueden ser legales con intereses particulares o ilegales con intereses criminales; frecuentemente, los actores ilegales, son los que capturan a los actores legales; es decir, donde grupos criminales que se dedican al narcotráfico, contrabando, maras o pandillas, infiltran a los actores políticos, para el establecimiento de políticas públicas que les benefician.

Otra forma de corrupción proviene desde el interior del Estado; se conoce como reconfiguración cooptada del Estado, la cual tiene que ver con la modificación del régimen desde el interior del mismo, fenómeno que es definido como: La acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, buscan modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social.³⁸⁵

Para el tratadista Luis Jorge Garay, en ambos casos, cooptación del Estado y en la reconfiguración cooptada del Estado, pese que tienen factores diferenciales, tiene un impacto común visto en la ilegitimidad material en el Estado Social de Derecho; prácticamente se pone el Estado al servicio de estos grupos clientelistas, que impactan en la esfera de la toma de decisiones políticas.

Este tipo de persona lo que buscan es la apropiación de un sector de la institucionalidad, con miras a la consolidación de una fuente de recursos, burocráticos y económicos, para el sostenimiento de estructuras políticas de los agentes que capturan al Estado; ven en la entidad estatal una fuente de

³⁸⁴ *Ibíd.*

³⁸⁵ *Ibíd.* En El Salvador, la práctica es que el poder económico siempre ha influido en los partidos políticos, inyectando capital, a fin de mantenerse en el poder Estatal, a fin de velar por sus propios intereses.

financiamiento inagotable, generándose un clico de recursos; por ello, siempre están implementado estrategias para mantenerse en el poder y hacer una depredación de los recursos públicos, como ha sucedido en El Salvador, donde ex presidentes de la república, estuvieron lactando sumas millonarias de dinero de las arcas del gobierno.

Obviamente se pierde la legitimidad del Estado, por cuanto no se permiten la plena satisfacción de los fines esenciales del Estado de Derecho, donde lo que prima es el fenómeno del clientelismo, porque los funcionarios de gobierno responden a determinados intereses particulares, generándose un ambiente de corrupción plena; además, se produce una estafa social, porque se afecta la buena fe de las personas que eligieron a cierto partido político; quienes se ven engañadas, ya que los actores políticos ofrecieron trabajar por el bienestar social y resulta que se dedican a velar por sus propios intereses.

36. Imputación objetiva.

Tiene que ver con la relevancia de la acción delictiva, y parte del reemplazo de la relación de causalidad, por una relación elaborada sobre la base de consideraciones jurídica no naturales; este análisis se realiza posteriormente de identificar el nexo de causalidad entre la conducta y el resultado; por ende, la causalidad, constituye un presupuesto previo de la imputación objetiva, porque esta no es suficiente para la atribución de un resultado.

Lo que sucede es un contacto entre la realidad lo ocurrido, con el Derecho Penal; se conjuga el adecuado ataque a la premisa normativa; es decir que prácticamente es una constatación sobre la causación del resultado disvalioso; a pesar que exista un nexo de causalidad entre la conducta y el sujeto activo; deben concurrir otros requisitos para establecer que determinado comportamiento objetivamente es imputable a una persona.³⁸⁶

³⁸⁶ Frisch Wolfgang, *Tipo Penal e Imputación Objetiva*, (Alemania: Editorial COLEX, 1995), p.10.
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/27646.pdf>.

El financiamiento ilegal de partidos políticos, puede ser imputado objetivamente a aquellas personas, que aportaron, donaron o entregaron dinero bajo cualquier concepto, para el sostenimiento o para determinada campaña electoral; debiendo corroborarse, que en estas personas no concurría alguna situación que lo exculpara de su conducta; es decir, que aun cuando conocía de la ilicitud de los fondos, se permitió que ingresaran al patrimonio del partido, afectando su legitimidad.

37. Elementos del tipo penal subjetivo.

37.1 Dolo.

En el planteamiento de Forzati, el dolo requerido, en consonancia con su estructura objetiva, es de naturaleza compuesta, en cuanto comprende manifestaciones volitivas de un mismo resultado, vistas desde una perspectiva diferente: la del beneficiario y la del financiador o contribuidor.³⁸⁷

Para este tratadista, el aspecto subjetivo se perfeccionará únicamente, si existe una voluntad bilateral y no cuando una de las conductas se realiza sin la representación y volición del resultado final.

A manera de ejemplo, Forzati, explica que en el caso de que un ente público entrega una financiación a un parlamentario que le ha pedido para una actividad cultural, apolítica, convencido de que es para esos fines cuando realmente no es así; estaría faltando el elemento volitivo, en la primera persona.

En ese sentido, el dolo debe ser tal que las personas que soliciten y acepten, entreguen o reciban, recursos monetarios para que ingresen al patrimonio de un PP, deben conocer que el dinero procede de una fuente prohibida o que, con ese dinero el PP, tiene un compromiso clientelista, por lo que responderá a bienes particulares y no colectivos; como en el caso de otorgamientos de concesiones gubernamentales a determinadas personas, que financiaron una campaña política.

³⁸⁷ Francesco Forzati, *“Il Finanziamento Illecito ai Partiti Politici: Tecniche di tutela ed esigenze di riforma”*, (Napoli: Jovene, 1998), p. 68. El título en español: Financiamiento ilícito de los partidos políticos. Técnicas de protección y requisitos de forma.

37.2 Clase de dolo exigible.

En este tipo de conducta, El dolo exigido debe ser tal, porque se busca criminalizar conductas que financien partidos con clara infracción a los impedimentos legales, independientemente si aquellos se encuentran normados en la regulación primaria o en la regulación penal; por esta razón, resulta irrelevante, determinar, si el conocimiento del sujeto activo es directo o indirecto.

Es claro que estas personas deben conocer que el dinero entregado al PP, genera una ventaja indebida para el resto de partidos; ósea que no se trata de cualquier donación o aportación, que se presumirá de origen irregular; sino aquellas, en las que se pueden deducir, la inyección de flujo de dinero, para hacerse de cierto cargo público, a cambio de favorecimiento futuro o para poder incidir en la política.

37.3 Error de tipo.

Es un presupuesto, regulado en el art. 28 del CP, de El Salvador, bajo el acápite Error Invencible y Error Vencible; estriba en identificar un error en las circunstancias del tipo penal; como en el caso del Error Invencible, donde no se puede hacer nada para vencer ese error, al momento de cometer la conducta típica, lo que genera una exclusión de responsabilidad penal.³⁸⁸

Inés Olaizola, describe que el error de tipo se puede decir que es el desconocimiento de o la equivocación sobre la concurrencia en el hecho de aquellos elementos que pertenecen al tipo objetivo del delito y por tanto fundamentan la prohibición de la conducta.

El sujeto desconoce un elemento que, con independencia de que él lo sepa o no aparece como constitutivo de un tipo penal. Efectos inmediatos: la exclusión del

³⁸⁸ Asamblea Legislativa, Código Penal de El Salvador. Art. 28. ERROR INVENCIBLE Y ERROR VENCIBLE. Art. 28.- El error invencible sobre el hecho constitutivo de la infracción penal excluye la responsabilidad penal. Si el error fuere vencible, atendidas las circunstancias del hecho y las personales del autor, la infracción será sancionada en su caso como culposa. El error invencible sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción penal o de una causa de exclusión de la responsabilidad penal, exime de ésta. Si el error fuere vencible, se atenuará la pena en los términos expuestos en el artículo 69 de este Código.

elemento intelectual o cognoscitivo del dolo. Si el error es invencible se excluye la imprudencia.³⁸⁹

En caso que el error, si fuera posible vencerlo, el tratamiento, se hará como un delito imprudente; y la penalidad será atenuada conforme a lo prescrito en el Art. 69 del CP, estas son figuras jurídicas que pueden aplicarse en el caso del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos.

Son casos en los que efectivamente el agente benefactor o sujeto activo, comete cualquiera de las conductas delictivas; sin que conozca la utilización o procedencia indebida de los fondos o recursos financieros.

37.4 Elementos subjetivos especiales.

37.4.1 Agravantes.

Como todo tipo penal, se considera que el financiamiento ilegal de partidos políticos, contiene algunas circunstancias que agravan la conducta; una de ellas, tiene que ver con la condición especial del sujeto activo; considerando que debe agravarse la penalidad cuando la persona forma parte del instituto político, específicamente, cuando en ella concurre la calidad de candidato, tesorero, administrador de hecho o derecho, responsable de campaña.

Este mayor grado de reprochabilidad, es porque son las personas que lógicamente conocen sobre el actuar de los PP y las que usualmente son beneficiadas con los recursos que llegan al patrimonio del partido; asimismo, con las decisiones adoptadas o los cargos en el gobierno en caso de ganar las contiendas electorales; por esta razón se considera que no se le puede generar el mismo grado de responsabilidad penal, en este caso, a un miembro o afiliado; ya que en la mayoría de casos, desconocen la situación económica de estos organismos, siendo una situación desproporcional en cuanto a la conducta exteriorizada.

³⁸⁹ Inés Olaizola Nogales, *EL ERROR DE PROHIBICIÓN, Especial atención a los criterios para su apreciación y para la determinación de su vencibilidad e invencibilidad*, (España: La Ley, 2007), p.3.

Las circunstancias agravantes, están relacionadas con aquellas personas que están vinculadas con funciones administrativas, directivas, representativas, entre otras; por ser las llamadas a velar, que los PP, cumplan con los principios de objetividad, legalidad, probidad, transparencia, entre principios, que están orientados a mejorar la calidad de la democracia en El Salvador.³⁹⁰

Otra circunstancia que se considera como agravante de la conducta es el valor, aporte, donación o financiamiento; debido a las desventajas que esto genera en la competencia electoral; porque se estaría, permitiendo que un determinado PP, tenga acceso a todas las formas de hacer política posible, cuando lo que se persigue es equilibrar la balanza.

También debe considerarse como una conducta agravada, por las condiciones que reúnen los sujetos activos y pasivos; ante su vinculación con grupos de crimen organizado; porque se genera, una cooptación del Estado; y estas personas con conocimiento de causa, deciden participar en política, para tener una injerencia indebida en aspectos relativos a la democracia.

Se añade también como agravante, cuando estas personas, tienen la condición de Personas Expuestas Políticamente, conocidas como PEP; debido a que muchas veces por su condición e influencia en asuntos políticos, se aprovechan para seguir manteniendo esa condición o para favorecerse o hacerlo hacia otras personas.³⁹¹

37.4.2 Antijuricidad de la conducta delictiva.

Para que una conducta sea considerada típica y antijurídica, debe exigirse un dolo que aporte el desvalor subjetivo necesario para ser considerado como

³⁹⁰ Daniel H, Levine y José Enrique Molina, *La Calidad de la Democracia en América Latina: una visión comparada*, (España: Universidad de Salamanca, 2007), p.19, <https://www.redalyc.org/pdf/308/30804502.pdf>.

³⁹¹ Comité de Normas del Banco Central de Reserva de El Salvador, *Normas Técnicas para la Gestión de los Riesgos de Lavado de Dinero y Activos, y Financiamiento al Terrorismo*, (San Salvador: Banco Central de Reserva, 2013), pp.1-19. Las PEP, son individuos que cumplen o a quienes se les han confiado funciones públicas prominentes en otro país, como por ejemplo los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales o judiciales de alto nivel o militares de alto rango, ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales, funcionarios de partidos políticos importantes.

materialmente antijurídico; esta es una situación con la cual se justifica el carácter de última ratio del derecho penal.

Para superar el carácter de ultima ratio, no basta con una antijuricidad formal (que la conducta este descrita en la norma), sino se requiere de una antijuricidad material, es decir que la conducta represente un daño social o una afectación al bien jurídico tutelado. Una conducta es antijurídica, cuando es ilícita y contraria al derecho, constituye un elemento del delito, cuya presencia es necesaria para que este sea relevante o trascendente en el plano legal.³⁹²

Cuando se utiliza dinero para manipular las elecciones o al mismo Estado, es obvio que se trata de acciones irregulares que van en contra del ordenamiento jurídico; porque socaban los principios democráticos bajo las cuales se rige la sociedad salvadoreña; en consecuencia, es una conducta, que reviste relevancia penal, dentro de la normativa salvadoreña y debería ser regulado como figura delictiva.

37.4.3 Culpabilidad de la conducta delictiva.

Se refiere a la posibilidad de reprochar penalmente al autor de un acto u omisión típico y antijurídico su comisión, teniendo en cuenta las circunstancias o condiciones en que éste se ha desarrollado y las personales del autor; se exige una valoración del comportamiento humano; empleando un juicio de reproche, el cual consiste en la valoración que se hace cuando el individuo ha cometido un hecho ilícito; cuando se da la comisión de un delito se exige la determinación de responsabilidad penal.

Díaz Correa, considera que el derecho penal se hace subjetivo tratando de conocer las motivaciones del infractor, el conocimiento que éste tenía acerca de la conducta que iba a ejecutar y la libre voluntad con que ejecutó actos que contrariaron la ley penal; busca determinar si efectivamente hubo intención de infringir el ordenamiento jurídico o existieron causas que lo llevaron a esa condición delictiva; como las

³⁹² Real Academia Española Diccionario, *antijuricidad*, (España: Diccionario Hispánico del español jurídico, 2020), <https://dpej.rae.es/lema/antijuricidad>.

denominadas excluyentes de responsabilidad penal, reguladas en el art. 27 del CP, de no haber ninguna justificación que ampare su actuación, entonces es culpable.³⁹³

37.4.4 Caracterización del financiamiento ilegal de PP, como delito.

En el análisis realizado, se denota que el financiamiento ilegal de partidos políticos, contiene todos los elementos de un hecho constitutivo de delito; es una conducta que puede ser cometida por acción u omisión; típica porque encuadra en conductas determinadas, sin necesitar de otros elementos para su configuración, antijurídica, porque, son hechos contrarios al ordenamiento jurídico y culpable, porque a las personas, que ejecuten las acciones descritas, como prohibidas, se le puede imputar una pena de prisión; tratándose de un delito autónomo, que varios ordenamientos jurídicos de países como Guatemala, Costa Rica, México, Perú, España, entre otros, han regulado, por considerar, necesario prevenir y reprimir la corrupción estatal, proveniente del mismo sistema político; ante las prácticas de conductas antidemocráticas, que a la postre, impactan en el desarrollo, social de estos países.

En el caso de El Salvador, es una figura delictiva, que sancionaría directamente a los responsables de las conductas ilícitas de financiamiento ilegal de partidos políticos; por lo que no habría problemas de imputación de personas naturales, conforme a lo regulado en el art. 38 del CP, pudiendo configurarse las categorías de responsabilidad penal, contenidas en el art. 32 y siguientes del CP. En razón, de ello, se configura como un delito autónomo, aplicable a comportamientos delictivos que han ocurrido en nuestro país; asimismo, sería una medida de protección de los bienes jurídicos, antes señalados.

38. Consideraciones sobre la regulación penal del financiamiento ilegal de partidos políticos en el ordenamiento jurídico salvadoreño.

38.1 La asociación como base fundamental de la sociedad.

³⁹³ Nohelia Elizabeth Díaz Correa, *La Culpabilidad como principio ordenador de la pena*, (Cartagena/Colombia: Revista Cultural UNILIBRE, 2012), p. 48. <https://revistas.unilibre.edu.co>.

Inicialmente se desarrollaron nociones generales sobre el derecho de asociación, llegándose a la conclusión que ésta como actividad, es inherente a los seres humanos; convirtiéndose en una necesidad para su pleno desarrollo; conformando grandes aglomeraciones de personas que les permitieron organizarse y radicarse en determinados territorios, naciendo de esta manera una actividad política o de unión de personas más amplia denominada Estado; de esta forma, la asociación concebida como la unión de personas para la consecución de intereses comunes es la base de la sociedad, como de toda la actividad que ejercen sus integrantes, por ello, resultó imprescindible que estas relaciones fueran normadas por medio de un instrumento llamado ordenamiento jurídico, donde se constituyeron los estatutos o reglas de convivencia social; en ese sentido, la asociación, es una actividad permanente dentro de un Estado; sin la cual, no es posible el desarrollo de las personas, que en nuestra constitución, se concibe como el principio y fin de la actividad estatal; pero este derecho de asociación debe regirse bajo principios de confianza, legalidad, transparencia, democracia, probidad, entre otros; para que las relaciones sociales gocen de legitimidad y estén encaminadas a regularizar las actividades para la colectividad y no para un determinado grupo de personas; de ahí la importancia que tiene el derecho de asociación dentro del desarrollo social.

38.2 La asociación como base del sistema político salvadoreño.

También se denotó que dentro del derecho de asociación en general que es la base de la convivencia social; se encuentra un derecho de asociación más personalísimo, más especial; denominado como derecho de asociación política; fundamento para la formación e integración de los partidos políticos a nivel nacional e internacional; por ello, se determinó que este derecho, tiene suma importancia en el desarrollo del Estado, como se apuntó, no todos los miembros de una sociedad pueden gobernar, sino que se necesita de un poder que haga posible el desarrollo de la convivencia social; y esto devine únicamente de la conformación de partidos políticos, que son persona que se asocian con intereses comunes, con un fin determinado que es la búsqueda del poder estatal.

38.3 Importancia de los partidos políticos en un Estado constitucional de derecho.

Con el surgimiento de los PP, se formó un sistema, donde prima la pluralidad política; comprendiendo la diversidad de opiniones a fin tomar las mejores decisiones para la sociedad; formándose una relación, entre personas que eligen y otras que son elegidas; donde las personas que buscan ser elegidas, hacen propuestas para atraer electores, situación que se logra por medio de los partidos políticos.

En ese orden, los institutos políticos tienen el monopolio para poder llegar poder del Estado; a esto se le llama democracia, donde el poder reside en el pueblo y esto se logra a través de elecciones.

De ahí se concibe que donde hay elecciones libres y es el pueblo el que elige a sus gobernantes y todo esto se encuentra regulado en una constitución, existirá un Estado Constitucional de Derecho; siendo la razón por la que los partidos, forman parte fundamental en un sistema de gobierno democrático y representativo.

38.4 La actividad de los partidos en el ámbito político y social.

Se ha determinado también que los partidos actúan dentro del ámbito de la política; es decir, en la toma de las decisiones gubernamentales; ya que no se concibe, el Estado salvadoreño, con sola la existencia de un solo partido político.

La actividad de los partidos, no solo resulta de vital importancia para ellos, sino para toda la población en general; porque son los que proponen a las personas que conforman los tres poderes estatales, ejecutivo, legislativo y judicial; teniendo la facultad para adoptar decisiones trascendentales para el país, por medio de la creación, derogación y modificaciones de leyes; las cuales inciden en diferentes ámbitos, como económico, político y social.

Así, los partidos forman parte de la vida de las personas, porque representan sus intereses; situación que perdura en el tiempo; desarrollándose lasos fuertes entre

las personas electoras y los partidos políticos porque consideran que representan sus ideales; no obstante, esta relación política, representa para los partidos políticos beneficios económicos, cada vez que se realizan elecciones, indistintamente de su naturaleza.

Además, cuando llegan a ostentar los diferentes cargos dentro de gobierno, los candidatos que se convierten en funcionarios públicos, disponen de recursos económicos para la administración y desarrollo del país, que en muchas ocasiones y como se ha visto en la realidad, son utilizados de una forma irregular; incluso para financiar campañas políticas.

38.5 Relación entre el dinero y la política.

Otra de las situaciones que resultó trascendental, es la importancia que representa el dinero en la política.

Determinándose que los partidos políticos necesitan dinero para subsistir, sufragando el pago de servicios básicos (agua, energía eléctrica, telefonía celular, pago de empleados, entre otros gastos); ya que se conforman como personas jurídicas.

Por estas razones, son considerados como empresas, que tienen como actividad permanente su participación en la política; no obstante, se determinó que el dinero también es importante para el desarrollo de los eventos electorales, es decir, para poder competir en la contienda electorales; donde para poder llegar y convencer a todos los electores, deben emplear recursos económicos.

Máxime que, entre más desarrollo tecnológico y más gran es el número de votantes, más dinero necesitan para sus campañas políticas, generándose una dependencia del dinero y la política, donde uno no puede subsistir sin el otro.

Así, se ha formado una relación necesaria e insoluble, entre el dinero y la actividad electoral que desarrollan los partidos políticos; creándose una relación directamente proporcional, porque entre más recursos económicos disponga un PP, son mayores

las posibilidades que tienen para ganar las competencias electorales y lógicamente llegar al poder estatal, ostentando diversos cargos públicos.

Por esta razón, el dinero es importante en la política; existiendo la necesidad, que esta relación se proteja de gérmenes que ponen en riesgo la democracia, como es el caso del financiamiento ilegal de partidos políticos.

Pero el dinero tiene una trascendencia no solo a nivel político, sino también en el ámbito económico; siendo un componente necesario para el desarrollo de la democracia, que permite la participación política, la realización de campañas electorales y la representación de la población; sirve para que los ciudadanos se organicen en partidos políticos; asimismo, para apoyar la formación de líderes y para presentar propuestas de gobierno.

El uso del dinero es importante, porque produce un balance en la democracia; donde de alguna manera el partido que se encuentra en el poder, tendría ventajas sobre los nuevos partidos que aspiren a participar en la democracia; lo que supondría riesgos incluso en la alternancia en el poder.

Entonces se reconoce que el uso del dinero, es crucial para el buen funcionamiento de la democracia salvadoreña y los partidos políticos; siempre que sea utilizado de manera correcta y transparente; donde exista una contabilidad de los recursos económicos.

38.6 Aspectos económicos de los partidos políticos en El Salvador.

En ese sentido, la realidad salvadoreña denota que los partidos políticos manejan fuertes cantidades de dinero, que provienen de dos fuentes principales; la deuda política, que es dinero proveniente de las arcas del Estado, recolectado por medio de impuestos y tributos que paga el pueblo salvadoreño y fondos privados, procedentes de las aportaciones de los integrantes de PP, como de donaciones que reciben de personas naturales y jurídicas.

Estos son fondos deben ser utilizados para fines electorales, relacionados con el financiamiento de campañas políticas y con aspectos vinculados con la propia subsistencia de los entes políticos.

Siendo evidente que los partidos manejan (reciben y erogan), fuertes cantidades de dinero en concepto de financiamiento político; incidiendo en la actividad económica del Estado.

En consecuencia, la relación entre dinero y partidos, puede socavar la integridad de los procesos electorales, las instituciones y poner en peligro la calidad de la democracia; cuando riñe con los principios democráticos de igualdad ciudadana y el desarrollo de una competencia electoral justa; teniendo graves repercusiones en la representación política.

38.7 La corrupción política, problemas de dinero y poder.

Teniéndose claridad en la relación que existe entre el dinero y la política, se verificó que esta situación, genera problemas de índole política-económica; generando un foco de corrupción estatal; ya que algunos partidos han buscado maneras ilegales para influir en los resultados de contiendas electorales.

Constituyendo un germen que ha menoscabado a la sociedad, así como principios de transparencia y representación democrática, afectando el sistema económico; circunstancias que han impacto en el poder estatal, percibiéndose su manipulación a favor de grupos o élites que manejan el poder económico; produciéndose una relación donde las personas que conforman los partidos políticos, obtienen el poder del Estado para emitir leyes a favor de las personas que financiaron las campañas electorales; se da una especie de pago por los favores recibidos.

Esta clase de irregularidades en el uso del dinero por parte de partidos políticos, se convierte en un problema para la democracia, cuando el dinero representa un factor decisivo para ganar comicios electorales, en lugar que prevalezcan las propuestas de los candidatos.

Otros factores que también menoscaban principios de representación democrática y económica, es cuando el dinero utilizado en campañas electorales, responde en primer lugar a intereses privados y no a los de índole colectiva; lo mismo ocurren cuando el partido en el gobierno, utiliza el aparato y los recursos del Estado para los beneficios de las campañas electorales de sus candidatos.

La utilización del dinero para el desarrollo de campañas electorales, condicionadas por las empresas o entidades, a cambio que en el futuro se les devuelvan favores, también empaña la democracia, la cual pierde legitimidad, porque deja de depender de la voluntad del pueblo, para depender del poder político-económico.

No puede ignorarse que la política en El Salvador, ha tenido un fuerte impacto por factores de corrupción; donde el común denominador es el dinero; en el que diversos funcionarios se han lucrado económicamente, a través de su inadecuado uso, ante la falta de verdaderos controles legales que lo impidan; situaciones que han afectado a la democracia.

38.8 Problemas de legitimidad democrática.

De los casos de corrupción política examinados en la presente investigación, se ha constatado, que hay partidos políticos a nivel nacional e internacional, que, en la búsqueda por el poder, han sido objeto de financiamiento ilegal; habiendo recibido dinero procedente de estructuras delincuenciales, que han infiltrado las instituciones gubernamentales. Se observa que hay partidos políticos que también han sido instrumentalizados para el cometimiento del delito lavado de dinero y activos, debido a la libertad de actuación que tienen.

En casos, como el de Guatemala, España y El Salvador, se abrió una brecha que permitió a funcionarios de gobierno, desviar fuertes cantidades de dinero que eran transferidas a los partidos, para el financiamiento de sus campañas políticas, generándose una especie de retorno del dinero; convirtiéndose en un modus operandi, de personas que buscan lucrarse de los bienes del Estado.

En ese ideario, es lógico que los PP, habiendo actuado de forma incorrecta, han perdido legitimidad, en sus actuaciones; siendo necesario que el ordenamiento jurídico cuente con mecanismos legales de protección contra estas de conductas delictivas; porque menoscaban el sistema democrático y económico del país.

38.9 Necesidad de regulación penal del delito de financiamiento ilegal de PP, en el ordenamiento jurídico salvadoreño.

El marco jurídico en El Salvador, para controlar el financiamiento de los partidos políticos, se encuentra bajo la jurisdicción de un ente jurisdiccional, específicamente del Tribunal Supremo Electoral; que es la entidad, de acuerdo a la Constitución de la Republica, Código Electoral y Ley de Partidos Políticos, para sancionar e imponer sanciones económicas por incumplimiento en la presentación de información relacionada con la procedencia del dinero que han recibido en concepto de financiamiento privado; con miras a conocer los estados financieros de los partidos para cada evento electoral.

Sin embargo, es un marco jurídico que no representa ningún obstáculo para casos de financiamiento ilegal de los partidos, incluso la misma Sala de lo Constitucional en la sentencia de inconstitucionalidad 43-2013, reconoció los problemas de índole regulativa que la ley de partidos políticos actualmente presenta; determinando la necesidad de transparentar las finanzas de estas entidades; por la importancia que los partidos representan para la sociedad y para mantener un Estado constitucional de derecho.

La Sala de lo Constitucional, impuso plazos para que la LPP fuera modificada, exponiendo que no solo bastaba con que los partidos establecieran los montos que habían recibido en concepto de financiamiento privado; sino que debían revelarse los nombres de las personas que habían proporcionado el dinero. No obstante, luego de conocer el fallo del Tribunal constitucional, la Asamblea Legislativa, no modificó la ley de partidos políticos en los términos señalados por la Sala, manteniendo la ley vacíos que generan impunidad casos donde los partidos políticos han sido financiados de forma ilícita.

Considerando que la regulación jurídica actual, no representa suficiente garantía para prevenir, ni reprimir el financiamiento ilegal de PP, como fenómeno delictivo político-económico.

Existiendo la necesidad que se regule como una conducta delictiva para sancionar a las personas que busquen lucrarse económicamente, instrumentalizando a los institutos políticos y socavando los principios de la democracia representativa.

39. Relevancia penal del financiamiento ilegal de partidos políticos, en el Derecho Penal Económico.

39.1 Origen del Derecho Penal Económico.

El Derecho Penal Económico, no es una cuestión nueva, surgió como respuesta a una delincuencia perpetrada por sujetos de alta posición que gozaban de buena reputación social; fue en 1939, donde Edwin Sutherland, empezó a hablar de los delitos de cuello blanco en referencia a delitos cometidos por gente que ostentaba posiciones en la alta sociedad, las cuales utilizaban para alcanzar sus propósitos.

Posteriormente de la revolución industrial, los Estados comenzaron a intervenir en sus sistemas económicos; porque de forma paralela al desarrollo de la economía, la mencionada delincuencia de cuello blanco o delincuencia de personas pudientes, se empezaron a aprovechar de su posición para la comisión de delitos; estas personas que debían proteger los derechos e intereses de las mayorías, utilizaban esa coraza de confianza para defraudar a la economía pública; pues no despertaban sospechas en la sociedad.³⁹⁴

A raíz de esta situación, los Estados comenzaron a vigilar la economía, primero como ámbito de desarrollo; percatándose que esto no era suficiente, sino que debía intervenir, porque había actores económicos que no tenían intenciones de colaborar con la protección del orden socioeconómico, sino que, estaban realizando acciones

³⁹⁴ Edwin H. Sutherland, *El delito de cuello Blanco*, traducción del inglés de Rosa de Olmo, (Madrid: La Piqueta, 1999), p. 12.

delictivas que les permitían, evadir pagos, o sustraer de forma irregular, provecho económico indebido; para ello, crearon entidades destinadas a la investigación y persecución de las actividades delictivas, en materia de delincuencia económica y fiscal, adecuando sus códigos penales para sancionar y erradicar esta forma de delincuencia; la cual no ha sido del todo suficiente para poder detener este flagelo delictivo.

Según Adán Nieto Martín, la corrupción fue tradicionalmente una materia alejada del Derecho penal de la empresa; no obstante, opina que hoy día es una materia de especial interés para los estados, debido al alto perjuicio que ocasionan.³⁹⁵ Por ello, se determina, que pese a que el derecho penal económico es una materia compleja, siempre ha estado bajo consideración por parte de la investigación criminal, no obstante, es hasta estos días, que se le está prestando mayor atención, para poder combatir delitos económicos, en los diferentes ordenamientos jurídicos.

39.2 Definición de derecho penal económico.

Para determinar que el financiamiento ilegal de partidos políticos es una conducta constitutiva de delito con relevancia en el derecho penal económico, es necesario conocer su conceptualización.

Bajo Fernández, afirma que en una concepción amplia, puede entenderse como aquel conjunto de normas jurídico-penales que protegen el orden económico, entendido como regulación jurídica de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios”.³⁹⁶

También se dice, que se concentra en las conductas delictivas que se puede cometer en la actividad empresarial y, por otra, en aquellas que perjudiquen los intereses socioeconómicos del Estado. Otra concepción, define el derecho penal económico, como un conjunto de normas que tutelan aquella parte del orden económico intervenido por el Estado.

³⁹⁵ Adán Nieto Martín, *Derecho penal económico y de la empresa*, p. 415.

³⁹⁶ Miguel Bajo Fernández, *Derecho penal económico aplicado a la actividad empresarial*, (Madrid/España: Civitas, 1978), p. 140.

En algunas legislaciones denominan al derecho penal económico, como derecho penal financiero, derecho penal comercial, derecho penal de los negocios, derecho social económico y derecho penal administrativo.

Este es un tipo de derecho penal especializado y tiene que ver con aquellas conductas delincuenciales relacionadas con el ámbito económico.

En el caso del financiamiento ilegal de partidos políticos, resulta lógico que esta es una actividad enmarcada o tiene relación con aspectos meramente económicos; porque se trata del flujo de recursos económicos por parte de los partidos que son captados para determinados fines, en su mayor parte para el financiamiento de campañas electorales, que son donde más dinero utilizan para poder conseguir apoyo electoral por medio de votos; utilizando diferentes mecanismos para realizar propaganda política, como son el pago de espacios publicitarios a través de radio, televisión, prensa escrita, medios digitales o redes sociales que son los que actualmente tienen mayor utilización por parte de la población.

Asimismo, utilizan dinero para realizar mítines o actividades en determinados lugares para poder presentar sus propuestas de campaña a la población. Otros aspectos no menos importantes, es el gasto corriente que generan los partidos políticos, como servicio de agua, energía eléctrica, telefonía, planilla de salarios de empleados permanentes y otros gastos necesarios, para el mantenimiento del PP.

Por estas razones, se considera que los partidos tienen una actividad altamente económica y determinante; la cual puede variar dependiendo de las circunstancias. Entonces debido al flujo de recursos económicos, es que los partidos políticos, se prestan para poder obtener un provecho o lucro dinerario indebido.

Esta situación se debe que, tanto a actores políticos como personas ajenas al instituto, ven en lo partidos formas de obtener dinero o de legalizarlo, para posteriormente poder utilizarlo en provecho de las personas que otorgaron el dinero; prácticamente se da una especie de intercambio de favores, donde queda claro que

nadie da nada por nada; siempre hay un interés de por medio, que lleva a que los mecanismos legales se desnaturalicen y se genere una transgresión a la ley.

39.3 ¿Qué son los delitos económicos?

Los delitos económicos atacan la economía en su conjunto, es decir, el orden económico; lesionan los intereses jurídicos económicos meta individuales, que divergen sustancialmente de los intereses jurídicos particulares, para cuya protección están ideados los clásicos delitos contra la propiedad o el patrimonio.

Enrique Bacigalupo, expone que en el Derecho Penal Económico, los delitos económicos son aquellos comportamientos descritos en las leyes que lesionan la confianza en el orden económico vigente con carácter general o en alguna de sus instituciones en particular y, por tanto, ponen en peligro la propia existencia y las formas de actividad de ese orden económico.³⁹⁷

Según el autor, es cierto que la burocratización del sistema económico estimula comportamientos delictivos en dos sentidos diferentes: por un lado, mediante las regulaciones de deberes económicos respecto al Estado (evasión de impuestos, fraudes de subvenciones, infracciones propias de la economía sumergida; por otro, mediante la sanción de actividades irregulares en ámbitos de la actividad económica en los que se produce una intervención estatal (corrupción de funcionarios que tienen deberes relacionados con la intervención económica en la vida económica).

Se dice que un delito económico, supone la existencia de un acto delictivo que se comete con engaño y tiene como objetivo el beneficio propio en perjuicio de terceras personas.³⁹⁸ También se entiende por delito económico, toda conducta que lesiona la confianza en el orden económico o que ponga en peligro la existencia y las formas de actividad de éste orden, ocasionándole un daño o provocando una situación de la que puede surgir dicho daño.

³⁹⁷ Enrique Bacigalupo, *Derecho Penal Económico*, (Buenos Aires/Argentina: Hammurabi, 2000), p. 25.

³⁹⁸ César Ramos Cáceres, *Delitos financieros y económicos*, Revista de Derecho, Vol.33, N°1, (Honduras: Universidad Autónoma de Honduras, 2012), p.6.

César Ramos, hace una definición entre delito económico y delito financiero, en el primer caso, asevera que su comisión lesiona, el orden económico social y por ello son reconocidos como delitos económicos; en el caso del delito financiero, opina que es el cometido por personas que dirigen las instituciones financieras (bancos, bolsa de valores, financieras, cooperativas, etc.)

Rafael Miranda Galindo, aporta un concepto más amplio, y dice que el delito económico, es la conducta punible que produce una ruptura en el equilibrio que debe existir para el normal desarrollo de las etapas del hecho económico; o bien, la conducta punible que atenta contra la integridad de las relaciones económicas públicas, privadas o mixtas, y que, como consecuencia, ocasionan daño al orden que rige la actividad económica o provoca una situación de la que puede surgir este daño.³⁹⁹

En otra dimensión y descripción muy atinada sobre la criminalidad económica o de los delitos económicos, Fernando Horacio Molina, afirma que son conocidos también como Delitos de cuello blanco, y destaca que un delito económico es aparentemente, una operación financiera o mercantil, una práctica o procedimiento como otros muchos en el complejo mundo de los negocios.

En su idea, la actividad no es en sí misma llamativa, repugnante como lo es, en forma inequívoca y obvia, un homicidio o unas lesiones; sino que es neutra y aparentemente lícita.

La ilicitud no se constata directamente, porque es necesario evaluarla de su confrontación con la norma; que por otra parte son muy complejas, técnicas, incomprensibles para el no experto, y previo los oportunos dictámenes periciales.

Continúan describiendo que el *Corpus delictivo* es a menudo una cifra, un guarismo, algo inusual en el manejo de las finanzas; advierte que un acuerdo colegiado nunca produce el rechazo y la desaprobación inmediata del delito convencional.

³⁹⁹ Rafael Miranda Galindo, *Delitos contra el orden económico*, (Buenos Aires/Argentina: Editorial Pannedille, 1970), p.17.

Para este tratadista el negocio criminal, se inserta en los procesos normales del trabajo jurídico mercantil, donde se aprovecha la complejidad y tecnificación de éste, para no despertar sospechas; siendo difícil distinguir un buen negocio de una colosal estafa.⁴⁰⁰

Luis Carlos Pérez, bajo un criterio más social sobre estos ilícitos, determina que los delitos contra el orden económico social, son violaciones del derecho que asiste a las comunidades humanas, sin distinción de clases, para beneficiarse con los recursos de la naturaleza y los bienes creados por el trabajo en todas sus aplicaciones, así como los rendimientos del dinero y el manejo de este en las empresas, bancos, financieras y demás establecimientos de crédito, realizadas para destruir estos bienes, disminuirlos, distraerlos o aprovecharse ilícitamente de ellos, mediante la violencia y el fraude.⁴⁰¹

Los delitos económicos por su naturaleza, son complejos porque son cometidos por personas que usualmente no solo conocen como evadir los controles legales, sino que estudian, como hacerlo; disfrazar cuentas, desvían fondos a sus cuentas personales o de terceros sin dejar rastro; son conductas cometidas por personas altamente cualificadas en el ámbito económico, lo que permite su impunidad.

39.4 ¿Quiénes cometen delitos económicos?

Rafael Bielsa, citado por Miranda Gallino, expresa que los delitos económicos son realizados por gente inteligente, con conocimiento avanzado en los negocios, conocedora de las leyes, reglamentos y de las artimañas para eludir sanciones, influyente por su poder corruptor, y que tiene relaciones mundanas y políticas con los funcionarios.

⁴⁰⁰ Fernando Horacio Molinas, *Delitos de cuello blanco en la Argentina*, (Un análisis de su relación con la administración estatal a la luz de las experiencias de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas), (Argentina: Biblioteca de Ciencias Penales, 1989), p.22.

⁴⁰¹ Luis Carlos Pérez, *Tratado de Derecho Penal, parte especial*, (Colombia: Editorial Temis, 1985), p. 147. En una de sus ideas, este autor proponía: Para que haya justicia, debe estudiarse la culpabilidad colectiva, la de los dirigentes, la de quienes lanzan al pueblo por donde éste no quiere marchar. La de quienes labran las desgracias sociales y luego las cobran a través de la imposición violenta en fábricas, calles, campos y universidades.

Para César Ramos, esta se ha vuelto un tipo de delincuencia, manifiestamente económica-financiera, que ha merecido en los últimos decenios una atención cada vez mayor por parte de la doctrina científica, pues comparado con otro tipo de delitos, ha sido poco el interés que se le ha dado.

En el caso de Honduras, expone que la legislación penal sustantiva vigente, no se tipifica con claridad este tipo de delito, lo que contribuye grandemente a que los que lo cometen queden cobijados por la denominada impunidad.

Juan Antonio Martos Núñez, acuñó el concepto de delito de cuello blanco, expuesto por el sociólogo norteamericano Edwin Sutherland, quien ha concluido que delito económico, es la acción realizada por personas respetables de elevada posición socio-económica, en el desempeño de su profesión y con abuso de poder, que lesiona o pone en peligro manifiesto y grave el orden público económico.⁴⁰²

El delito económico y financiero, es un delito clasista, la delincuencia económica se define como aquellas infracciones cometidas por personas de nivel socioeconómico elevado, que actuando en el ejercicio de su actividad profesional y mediante el abuso de confianza inherente al desempeño de su cargo o a las relaciones sociales, lesionan o ponen en peligro el orden económico.

Estos sujetos no presentan características sociológicas definidas, generalmente pertenecen a altas sociedades, por ello, en el ámbito delincencial, se les denomina comúnmente delitos de cuello blanco.

Sutherland definió la delincuencia de cuello blanco, como la violación de la ley penal por parte de una persona de alto nivel socio-económico en el desarrollo de una actividad profesional.⁴⁰³

Otra característica observable, es que comúnmente el infractor de este tipo de delincuencia es un personaje respetable o bien de un nivel socio-económico

⁴⁰² Juan Antonio Martos Núñez, *Derecho Penal Económico*, (Madrid/España: Editorial Montecorvo, S.A, 1987), p. 160 y ss.

⁴⁰³ César Ramos Cáceres, citando la obra Sutherland, *White Collar Crime*, *Sociological Review*, (E.E.U.U: Indiana University, 1961). p.9.

elevado, lo que le permite ejercer, con mayor o menor éxito, suficiente influencia para impedir la intervención de la víctima o del aparato de persecución estatal.

Desde el punto de vista criminológico, la delincuencia económica se define como las infracciones lesivas del orden económico cometidas por personas pertenecientes a estratos altos en el ejercicio de su actividad profesional.⁴⁰⁴

Hablando de delitos económicos cometidos en el seno de la Administración pública, se dice que casi siempre se requiere de un aval, de la protección de participación, por omisión u acción, de algún funcionario público del Estado.

Destaca Fernando Cruz Castro que, dentro del efecto corruptor al interior de las instituciones del Estado, se encuentra la financiación clandestina e ilegítima de los partidos políticos, ya que dentro del crimen organizado, como narcotraficantes o las empresas que desarrollan una actividad sistemática de violación al ordenamiento jurídico económico, obtienen importantes beneficios, al neutralizar la acción estatal mediante la financiación de las campañas políticas de los partidos mayoritarios.⁴⁰⁵

Cruz Castro, asevera que esta financiación clandestina o ilegal, le asegura al ***generoso contribuyente, una poderosa influencia política con la que neutraliza la acción estatal.***

En estos casos, la generosa contribución a la campaña política se retribuye con el trato privilegiado que el partido le brinda, desde el aparato de poder político, al delincuente económico que ha asegurado su inmunidad mediante una generosa contribución en la campaña.⁴⁰⁶

Como se ha descrito, los delitos económicos son cometidos por personas que saben cómo evadir el ordenamiento jurídico; usualmente son profesionales e influyentes

⁴⁰⁴ Miguel Bajo Fernández, *Derecho Penal Económico*, p. 49.

⁴⁰⁵ Fernando Cruz Castro, *Discriminación e Ineficiencia en la persecución del delito económico, La inevitable perversión del sistema penal*, (Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 2000), p.40.

⁴⁰⁶ *Ibidem*.

en la sociedad; que por la confianza que las personas depositan en ellas, no sospechan que éstas puedan faltar a la honestidad o defraudarlos.

Como ocurre con los actores políticos, quienes cuando se dan a conocer ante la población para poder presentar esquemas o propuestas de gobierno, se presentan con las mejores intenciones para el país, como persona honradas, probas, integras, incapaces de atentar contra los intereses de la colectividad; razones, que la gente los elige, considerándolos que son personas idóneas para ocupar cargos públicos.

En España esta situación quedó evidenciada con los casos de Gurthel y Barcenas donde ocurrió un saqueo a las arcas de los gobiernos, aprovechándose de la confianza de la población.

En Honduras, Costa Rica, México y otros países Latinoamericanos, han tenido que elevar a la categoría de delito el financiamiento ilegal de partidos políticos para tratar de contrarrestar este fenómeno delictivo, por el impacto y daño social ocasionado.

Así como por los graves riesgos que ocasionan a la legitimidad democrática, los partidos políticos que han sido financiados con dinero de procedencia ilegal, faltando a los principios de democracia, representación popular y otros, lleguen al poder estatal; rompiéndose de esta manera el Estado Constitucional de Derecho.

Bajo este análisis, se considera el financiamiento ilegal de partidos políticos, es un delito económico, que lesiona el orden económico, cuando reciben dinero proveniente del crimen organizado, con el objetivo de apoyar a candidatos que, en el ejercicio de sus funciones, representan intereses espurios.

También se afecta el sistema económico cuando las empresas, contribuyen con las campañas electorales, a cambio de favores que representaran beneficios para la empresa por parte del Estado, obviando los mecanismos legales.

Se afecta el sistema económico, cuando se utiliza dinero del Estado, para financiar a un PP, utilizando mecanismos distintos a la deuda política; es decir, desviando dinero que estaba contemplado para otros gastos del gobierno.

En conclusión, se considera que el financiamiento ilegal de partidos políticos en todas sus formas, configura un delito económico; asimismo, el uso inadecuado de dinero que tiene procedencia lícita, pero se utiliza de manera ilícita para financiar a los partidos políticos; aprovechándose de la debilidad que presenta el ordenamiento jurídico sobre esta clase de conductas.

39.5 Perjuicios ocasionados por delitos económicos, como el financiamiento ilegal de partidos políticos.

Los delitos económicos tiene un carácter pluri-ofensivos, porque el ejercicio de la acción u omisión del sujeto, pone en peligro, amenaza o destruye al unísono más de un bien jurídico, lo que se refleja en el perjuicio económico provocado por estas conductas; también trae consigo, la pérdida de confianza en el tráfico mercantil, en la credibilidad de las instituciones del Estado y en los funcionarios públicos.⁴⁰⁷

Estos hechos delictivos, también generan perjuicios inmateriales, desviándose los recursos que el Estado ha presupuestado para la realización de obras sociales en beneficio de la población; implicando deformaciones en el equilibrio de los mercados y la grave distorsión o eliminación de la competencia.

Bajo esa idea se tiene que quien se beneficia con las ganancias ilícitas provenientes de las maniobras fraudulentas con las que los delincuentes económicos evaden impuestos y otros controles estatales son personas inteligentes; además, obtienen una posición ventajosa respecto a otros agentes económicos, lo que le podría permitir, dependiendo de la magnitud del ilícito penal, alcanzar posiciones ventajosas en el status en que se desenvuelve, eliminar la competencia e incluso lograr el control monopólico del mercado; o como sucede en el financiamiento ilegal de partidos políticos, donde un partido, a través del uso de recursos económicos

⁴⁰⁷ Iracema Gálvez Puebla, *El delito económico ante los problemas de la globalización y la seguridad ciudadana*, (Puebla/México: Revista IUS, ene./jun. 2015).
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472015000100145#aff1.

obtenidos de forma irregular, tienen mayores posibilidades de ganar una elección, encontrándose en una ventaja indebida.

Ahora, entendiendo que, al delimitar el bien jurídico, se protegen aquellos valores sociales que han sido elevados a la máxima categoría y los cuales se consideran esenciales para la vida humana; en el delito económico o contra el orden socioeconómico, no se lesionan bienes jurídicos no tradicionales e individuales como lo son por mencionar algunos ejemplos el patrimonio, la integridad física, delitos contra la vida, sino bienes de carácter colectivos.

En conclusión, los delitos de financiación ilegal, persiguen la protección de fines legítimos, como la pluralidad política, la protección de la democracia frente al poder económico y la protección de la voluntad popular; por ende, se considera que el financiamiento ilegal de PP, también lesiona el orden socio económico; cuando recurren a la captación de dinero de forma ilegal o lo utilizan, incorrectamente para el logro de sus objetivos, transgrediendo el ordenamiento jurídico.

39.6 Tipo penales económicos.

Los delitos económicos tienen diferentes modalidades, por ejemplo hay delitos de fraude económico y corrupción en una inacabable variedad de modalidades, inaccesibles en su totalidad, así se tienen: *evasión de capitales, ocultación de beneficios, simulación de balances, concesión de monopolios ilegítimos, fraudes con la importación y exportación de mercaderías, especulaciones prohibidas, transferencia de bienes de existencia ilegal, exorbitantes negocios con moneda extranjera, uso en propio provecho de subsidios públicos, negocios con licitaciones de empresas públicas y privadas, fraudes administrativos con bienes raíces, creación de sociedades con el propósito de encubrir ciertas maniobras ficticias, insolvencias fraudulentas, contrabandos e infracciones aduaneras, transacciones excesivas de los mercados de valores y bursátiles, y otros.*⁴⁰⁸

⁴⁰⁸ Rodríguez Escudero Abogados, *Delitos Económicos: Cuáles son los más habituales*, (Madrid: Revista digital, publicada en agosto 2020). <https://rodriguezescudero.com/delitos-economicos-cuales-son-los-mas-habituales/>.

En ese orden de ideas, se considera que toda conducta que vulnere o ponga en peligro la intervención del Estado en la economía, sea una función de dirección o protección, se erige un delito económico al igual que los comportamientos mediante los cuales se impide u obstaculiza a los ciudadanos la cabal utilización de los bienes y servicios a que tiene derecho.

También se han creado figuras delictivas relativas a las quiebras fraudulentas y las insolvencias punibles, competencia desleal, receptación y blanqueo de capitales, usura, determinadas estafas y fraudes masivos, fraudes alimentarios y farmacológicos, malversación de caudales públicos, delitos societarios y a la corrupción pública y la corrupción privada.

40. Financiamiento ilegal de partidos, como delito económico en El Salvador.

Anteriormente se detalló que el financiamiento ilegal de partidos políticos, cumple con las categorías jurídico penales para ser considerada delito; pero, con los aspectos fundamentales descritos, se considera que esta figura delictiva, tiene relevancia en el campo del derecho penal económico; ya que se trata de una delincuencia, distinta a la convencional, la cual no es cometida por personas que pertenecen a las clases desposeídas del país; mientras que los delitos económicos, entre ellos, el financiamiento ilegal de partidos, son cometidos por miembros de la alta sociedad o personajes influyentes, pues su magnitud radica en que estos delitos de índole económico producen efectos más lesivos debido a su cuantía y al número de personas que resultan afectadas; asimismo, porque socaban al erario público.

Cuando se habla de derecho penal económico, pareciera que todo está enmarcado en delitos económicos cometidos únicamente por empresas o que acontecen en el campo financiero en organizaciones eminentemente privadas, que tiene relación, por ejemplo, con situaciones de la banca financiera.

Lo mismo ocurre con la frase adoptada por Edwin Sutherland, “delitos de cuello blanco”, donde aparentemente todas las acciones delictivas son cometidas únicamente por gente con poder económico, personas dueñas de empresas, de

bancos u otro tipo de organizaciones que les permiten tener una alta posición económica dentro de determinada sociedad.

Sin embargo, el derecho penal económico también abarca o engloba todas aquellas acciones que tienen que ver con situaciones de corrupción política, corrupción pública o privada, donde lo que siempre se encuentra en el centro como objeto del delito, son los recursos económicos; es decir, recursos económicos que la gente busca obtener por diferentes medios irregulares o ilegales, de forma fácil.

Constituye dinero, que no es producto del trabajo honrado, honesto, obtenido de forma lícita por medio de un empleo, negocio o producto de la prestación de servicios profesionales o de un oficio, que permita a las personas justificar su procedencia.

Se trata de dinero captado de fondos ajenos, mal utilizados, que van a parar al patrimonio de otras personas que lo utilizan para un provecho propio o de un tercero, destinado para actividades que a la postre permite obtener determinado resultado.

En ese sentido, el derecho penal económico, regula todas aquellas acciones irregulares, donde se hace un mal manejo de recursos económicos, como ocurre en el caso del financiamiento ilegal de partidos políticos, donde, estos organismos, captan fondos del Estado, por medio de la deuda pública o del financiamiento privado, pero la práctica ha demostrado, que han sido instrumentalizados para obtener más recursos monetarios de los legalmente establecidos, siendo canales o vías por medios de las cuales personas, en este caso actores políticos, quienes han generado una estructura para desviar fondos del erario público hacia el patrimonio de los partidos, para ponderar una mayor capacidad de competencia electoral, la cual es indebida, debido a que se trata de dinero de procedencia irregular.

Bajo esa sintonía, se considera que el financiamiento ilegal o clandestino de partidos políticos, por su naturaleza, político-económica, constituye un delito con relevancia penal el derecho penal económico, que debe ser regulada en el ordenamiento jurídico salvadoreño, como un delito autónomo e independiente, que permita

sancionar a los sujetos que se encargan de utilizar de forma ilegal el dinero con procedencia criminal o dinero que tiene procedencia legal, pero que debido a las condiciones con las que se otorgan a los partidos, producen una falta de legitimidad democrática.

41. Supuestos de política criminal que justifican la penalización del financiamiento ilegal de PP.

41.1 Insuficiencia del derecho administrativo sancionador para regular este tipo comportamientos.

Como se analizó, el derecho administrativo sancionador, es aplicable en el caso de los PP, por su naturaleza de personas jurídicas, cuando ejercen actos meramente administrativos; dentro de los cuales no se encuentran aquellos actos que tienen relación con sus actuaciones dentro del campo electoral; el cual corresponde en este caso, a una jurisdicción que, por mandato constitucional, se le adjudica a un órgano colegiado, denominado TSE; que es el ente, encargado del control y supervisión de las actividades que realizan los institutos políticos, conforme a la Constitución de la República, Código Electoral y Ley de Partidos Políticos.

Determinándose que este marco de regulación, solo contempla la imposición de sanciones económicas para los PP, cuando incurren en algunos de los supuestos relacionados el tema de la transparencia en el manejo de los recursos económicos; sin que ello, represente un obstáculo real para que los PP, sean financiados ilegalmente.

Visualizando que hay conductas graves que no han sido posible soslayar; porque son comportamientos que se entremezclan, con posibles hechos de corrupción dando lugar a que exista una franja de conductas que no pueden ser sancionadas; no obstante, por su gravedad, ameritan la intervención excepcional del derecho penal económico en este caso.

41.2 Insuficiencia de los tipos penales de corrupción y de lavado de dinero y activos, para sancionar conductas de financiamiento ilegal de PP.

Un problema que se ha presentado a nivel nacional e internacional, es que se ha tratado de subsumir los hechos que se vienen investigando, en los supuestos descritos en los tipos penales de corrupción y el delito de lavado de dinero y activos; los cuales, para ciertas personas, por ejemplo, que son candidatos y al mismo tiempo son funcionarios públicos, no representa problemas de adecuación típica de los hechos con los supuestos descritos, como delitos de corrupción o el delito de enriquecimiento ilícito; pero si se trata de un candidato, (persona natural) que no tiene otros deberes, más que los puramente administrativos dentro del partido político, y el partido recibe dinero de origen ilícito, se presenta el problema en determinar, si estas conductas pueden ser sancionadas por medio del delito de lavado de dinero y activos o delitos de corrupción que requieren una calidad especial en el sujeto activo; considerándose que este tipo de supuestos requieren atención, y deben ser penalizados.

41.3 Necesidad de adelantar la barrera de punibilidad para la protección de bienes jurídicos.

Dentro del ámbito del derecho penal, existen figuras delictivas o tipos penales, que, por el bien jurídico protegido, se prevén para protegerlos de forma previa a su lesión; adelantándose la barrera de punibilidad, como una forma de protección anticipada; donde no hay que esperar que el candidato se adjudique un cargo público, para determinar que en efecto, el dinero recibido con origen ilícito, tuvo repercusiones penales, porque lesionó bienes jurídicos; (en estos casos, los bienes jurídicos como el orden socioeconómico, se estarían protegiendo, con la tipificación de estas conductas; el cual se lesiona desde que el dinero ingresa al patrimonio del partido, indistintamente si el candidato o partido político, obtiene el objetivo esperado).

En ese sentido, prevalece la necesidad de adelantar la barrera de protección, antes, durante y después de la realización de las contiendas electorales; para que las elecciones que constituyen una disputa por el poder, sea una competencia limpia

(producto de un financiamiento lícito por parte de los partidos, respetando el orden económico), acorde a los estándares establecidos en la legislación Constitucional, Convencional y legal; sin que tenga que esperar a que el candidato o partido llegue al poder.

41.4 Relevancia político-económico del bien jurídico bajo protección.

El derecho penal, tiene como característica principal, su aplicación excepcional; lo cual significa que solo cuando otros campos del derecho, resulten insuficiente, como ocurren en el presente caso, para prevenir, combatir y erradicar comportamientos que representan o ponen en peligro bienes jurídicos de importancia para la sociedad, es necesario recurrir a tipificarlas como delitos y establecer sanciones penales para las personas que incurran en esta clase de conductas criminales.

Por estas razones, se considera como bienes jurídicos que constituyen relevancia de protección y que son enunciados por varios autores, son: 1. la transparencia en el manejo de los recursos recaudados, 2. La equidad de las oportunidades políticas que debe regir entre todas las organizaciones políticas, 3. La representación interna y externa de las representaciones políticas, 4. La institucionalidad de los PP, 5. La igualdad en la competencia para optar a cargos públicos dentro del Estado; 6. El orden socio económico, el cual, aunque es una minoría de los tratadistas, que los refieren, desde nuestro análisis, se lesiona, cada vez que un partido, utiliza recursos económicos relacionados con aspectos ilícitos, y merece especial protección y constituyen objeto de protección de esta clase de delitos.

Estas situaciones se encuentran relacionados con la fundamentación democrática sobre la existencia y funcionamiento de los partidos y su relación con la sociedad; así mismo, con el ámbito económico, que es el factor más determinante para el funcionamiento de la democracia e institucionalidad de los PP.

41.5 Cuestiones de derecho comparado que deben considerarse.

El derecho comparado, aunque no es determinante en la adopción o criminalización de conductas, refleja un parámetro de medición sobre supuestos de hechos que se han tipificado como delitos; verificándose que, en ordenamientos jurídicos, como Italia, donde en 1974 se tipificó por primera vez el delito de financiación ilegal, (constituyendo la fuente más antigua de penalización); asimismo, se incorporó este delito en Francia en 1988; en Alemania en 1994, donde se tipificaron como conductas que alteran el funcionamiento de los PP, la financiación ilegal de los mismos; en España en el 2015, se tipificó la financiación ilegal de partidos, donde además se adicionó que antes de esa fecha, estas organizaciones no podían ser afectados.

Sin embargo, a partir de ese año, también los partidos políticos, son susceptibles de penalización, por esos delitos; en Chile se tipificó en 2016; y en agosto de 2017 se incorpora en Colombia los arts. 369-A y 369-B para sancionar el financiamiento ilegal de PP; denotándose que es una práctica que ha afectado a otros países, que han considerado la necesidad de combatir estos comportamientos delictivos; por tanto, debe ponderarse sobre la necesidad de tipificarlos, para evitar que estas entidades, se instrumentalicen para beneficiar a determinadas personas.

42. Propuesta de lege ferenda del Financiamiento Ilegal de Partidos Políticos como delito en el ordenamiento jurídico de El Salvador.

42.1 Justificación de la penalización del financiamiento ilegal de PP.

Cuando se propone la tipificación de una conducta como delito, surge una pregunta esencial que justifica su penalización; esta consiste en establecer cuál es la afectación que estos comportamientos provocan dentro de la sociedad.

Como se ha analizado, son muchas las circunstancias que se afectan cuando un partido político es financiado de forma ilícita; así, lo primero que se afecta es la legitimidad en la actuación de los PP cuando reciben dinero que procede de fuentes

que no son legales, promoviéndose el acaecimiento de actos de corrupción política-económica.

Otro suceso que afecta la legitimidad de los partidos políticos, es el pago de favores y la representación de intereses privados, que reciben a cambio de financiamiento político; dejando una entrada cómoda para la realización de prácticas corruptas entre los miembros y dirigentes políticos con sus financistas particulares.

Asimismo, afecta la transparencia en las finanzas de los PP, permitiendo que se utilice dinero que tiene una procedencia ilícita se mezcle con dinero obtenido legítimamente; generando una distorsión en la captación real de recursos con los que se somete a la competencia electoral; donde además produce un fraude porque concurre a las elecciones con fondos que no fueron obtenidos de forma lícita.

Estas circunstancias en su conjunto afectan al sistema democrático del país, porque se altera la voluntad del pueblo, cuando los partidos políticos hacen prevalecer los intereses de las personas que los financiaron y no los de la sociedad; con lo que se irrumpe el orden constitucional haciendo prevalecer el dinero sobre los principios y valores que se encuentran consagrados en la Constitución de la República que son los que permiten que hayan elecciones libres, justas, igualitarias, transparentes, democráticas y sobre todos que hagan prevalecer la voluntad de pueblo.

Por estas razones en Perú, el 26 de agosto de 2019, el Congreso aprobó la Ley 30997 que modifica el Código Penal e incorpora del delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas; para ello, agregó un capítulo en el Título XVII llamado “Delitos Contra la Participación Democrática”, donde se sancionan dos tipos de conductas: dar y recibir dinero producto de fuentes prohibidas para el funcionamiento de un partido político; además, establece la punición de falsedades al momento de declarar las fuentes de dicho dinero.

Aunado a ello, también se afecta el sistema económico, porque se utiliza dinero proveniente del cometimiento de comportamientos delictivos como extorsión, tráfico

ilegal de personas, lavado de capitales, entre otras conductas delictivas, para financiar campañas electorales que a la postre afectan a la sociedad porque tarde o temprano, los dirigentes del partido político deberán de alguna forma retribuir ese dinero al financista cuando haya logrado su objetivo de llegar al poder.

Son muchas las consecuencias que se producen cuando los partidos políticos son financiados de forma ilegal; de ahí la necesidad que en El Salvador estas conductas sean elevadas a la categoría de delito, para frenar las afectaciones graves como las descritas al sistema político y económico; para ello, se propone la redacción de un tipo penal tomando en cuenta el análisis dogmático previamente realizado, donde se concluyó que cumple con las categorías para tipificarse como delito.

42.2 Propuesta de regulación jurídica del delito.

Si bien es cierto que la Ley de Partidos Políticos es el cuerpo normativo que exige una mayor transparencia y rendición de cuentas sobre el origen de sus fondos partidarios y el financiamiento para las campañas electorales, estableciendo para ello, un sistema sanciones económicas ante su incumplimiento; se ha determinado que hoy día, esta ley es insuficiente y debe ser actualizada, a fin de contar con instrumentos legales que garanticen la integridad y el cumplimiento de las normas por parte de los institutos políticos que capten fondos con origen ilícito.

Al elevar estas conductas a la categoría de delito, se busca establecer una forma de protección adelantada frente a los delitos contra la administración pública; identificando posibles delitos que se susciten desde que inicia la carrera política, sin tener que esperar que la corrupción se produzca dentro de los partidos políticos y consecuentemente dentro del Estado y se afecte a la sociedad.

Con este tipo penal, se busca sancionar por ejemplo al candidato, al administrador de hecho o de derecho del partido político, así como a aquellas personas que tengan un connotado desempeño que le permita captar fondos o influir para ello.

Se considera que debe criminalizarse la conducta tanto del aportante (quien entrega) como del receptor de los aportes (quien solicita, acepta o recibe) que tienen un origen prohibido; exigiendo como elemento subjetivo, para la configuración del delito, la concurrencia de un dolo directo o eventual, que estará contenido en las palabras “conociendo o debiendo conocer su origen”.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta al momento de redactar una tipología de delito, es el bien jurídico objeto de protección; en la doctrina española se considera que el interés tutelado es el correcto funcionamiento del propio sistema de partidos, el cual ha sido interpretado de diversas formas.

Adán Nieto estima que lo que se busca es garantizar que los partidos políticos actúen defendiendo los intereses de clase o políticos y no terminen siendo una herramienta para defender intereses privados; advierte también que se protege la igualdad de armas y por tanto de recursos; finalmente señala también que se evita que se mine la democracia interna.

Otros autores consideran que se resguardan otros valores como la transparencia en la financiación, igualdad de oportunidades, y la confianza de los ciudadanos en el sistema de financiación; añaden que se protegen la administración pública.

Para otro sector doctrinal que se protege el correcto desempeño de las funciones constitucionales que le han sido encomendadas a los partidos políticos, las cuales consisten en expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental de participación política, lo cual se logra únicamente cuando los partidos participan y actúan objetivamente dentro de la política, sin estar o deberse a intereses privados.

A nuestro entender consideramos se protegen varios bienes jurídicos, como es la transparencia en los fondos captados por los PP; el correcto funcionamiento de los PP; el sistema democrático y económico del país, entre otros.

Por ello, se propone la redacción del tipo penal de financiamiento ilegal de partidos políticos en el ordenamiento jurídico de El Salvador de la siguiente forma: *El que, directa o indirectamente, solicite, acepte, entregue o reciba aportes, donaciones, contribuciones o cualquier otro tipo de beneficio proveniente de fuente de financiamiento legalmente prohibida, conociendo o debiendo conocer su origen, en beneficio de una organización política o coalición electoral, registrada o en proceso de registro, será sancionado con pena privativa de libertad de dos a cinco años de prisión*; penalidad que dependerá del grado de afectación que se haya causado por parte del sujeto activo del delito.

En esa sincronía, ese es tipo penal que se propone para que sea incluido dentro del código penal de El Salvador; estimando que contiene los elementos necesarios para prevenir y/o sancionar a las personas que incurran en ese tipo de conductas; no obstante, debe advertirse que podrían añadirse otros comportamientos como el falseamiento en la información contable que deben llevar los institutos políticos.

CONCLUSIONES.

A. El derecho de asociación, constituye una necesidad dentro del desarrollo social, lo cual permite que las personas puedan obtener una mejor calidad de vida; también constituye la base para la formación de partidos políticos y permite adherirse a los ya constituidos; con lo que se produce una importante relación política, permitiendo que las personas puedan participar en asuntos de índole estatal, por medio de su integración a un partido; que constituyen el camino para poder llegar al poder, aun cuando en la actualidad, se encuentren reguladas las candidaturas independientes.

B. La función de los partidos políticos dentro de una sociedad es importante, porque representan los intereses de personas que depositan su confianza, bajo la idea que un partido corresponden con sus ideales democráticos; además porque consideran que las personas que están al frente del instituto político, son idóneas para ejercer determinados cargos públicos; por esa razón, los partidos políticos tienen una función determinante dentro de un Estado Constitucional de Derecho; ocupando puestos en el gobierno, donde se toman decisiones importantes para el país.

C. Los partidos políticos necesitan recursos económicos para poder subsistir, como para las campañas electorales, donde invierten fuertes cantidades de dinero, debido a múltiples gastos que deben hacer para poder lograr sus objetivos, en este caso, obtener votos, por eso se dice que el dinero es importante en la política; en ese orden, y por la función política que tienen los partidos, es que reciben financiamiento del estado y financiamiento privado; motivo por el cual, se establece que son agentes con un fuerte vínculo en el campo económico.

D. Por la incidencia política y económica que tienen los partidos políticos, se ha verificado que es una situación que ha creado un foco de corrupción; donde algunos partidos han sido financiados con dinero de procedencia ilícita o dinero que tiene procedencia regular, pero debido a los propósitos con los que se ingresaron al patrimonio de los institutos políticos, se convierten en recursos económicos irregulares; ya que narcotraficantes o empresas que desarrollan una actividad

comercial, les resulta beneficioso neutralizar al Estado, mediante apoyo económico; lo que permite que estas empresas, tengan influencia política y obviamente en las decisiones del Estado; generando que la contribución a la campaña política, sea regresada al benefactor por medio de favores o mediante un trato privilegiado.

E. Se ha determinado, luego de la revisión del marco jurídico salvadoreño, que en materia de financiamiento de partidos políticos, existe una frágil legislación o casi nula para paralizar hechos delictivos de corrupción política, en este caso financiamiento ilegal de partidos políticos; donde personas de las clases poderosas son los que conforman las estructuras políticas de mando en el país, los que deciden, y ellos no son capaces de legislar en perjuicio de ellos mismos y de sus propios intereses, de ahí el fortalecimiento de la impunidad y la afectación al orden económico del país a consecuencia del abuso de poder y la corrupción.

F. Se estudiaron casos de financiamiento ilegal de partidos políticos, revisando la experiencia en España, países en los cuales, debido al impacto ocasionado a la sociedad, tuvieron que elevar a la categoría de delito, este tipo de conductas; a fin de prevenirlas y reprimirlas; asimismo, se estudiaron casos en El Salvador; lo que permite establecer que es una actividad delictiva que debe penalizarse en el ordenamiento jurídico local; para evitar que la política sea manipulada, al antojo de personas que únicamente tienen interés de lucrarse económicamente y no velar por los intereses de la sociedad; como se encuentra establecido en la Constitución de la república.

G. El financiamiento ilegal de partidos políticos, cumple con las categorías para ser considerado delito, enfocada a que las personas que realizan un financiamiento ilícito de partidos, respondan personalmente por el acto cometido y no se escuden, bajo el argumento que no pueden ser sancionados penalmente porque actuaron en lugar o en representación de partidos políticos; siendo una situación que acarrea impunidad; analizándose también la figura del actuar por otro, establecida en el art. 38 del CP salvadoreño; considerando que es una institución jurídica que puede aplicarse a este tipo de hechos delictivos, porque se dirige contra personas que tienen funciones de dirección, y otras que no necesariamente ostentan estas calidades

pero entregan dinero a los partidos políticos a cambio de favores; en ese sentido, el análisis de las conductas, propuestas en el presente estudio se considera que abarcaría la punición para aquellas personas que comentan esta clase de comportamientos, indistintamente, el cargo o función que puedan tener dentro de un partido. Asimismo, se considera que, con la LEDAD, a los partidos políticos se les pueden deducir, responsabilidad patrimonial, en aquellos casos donde hayan obtenido ingresos de forma ilícita, como en el caso del financiamiento irregular o no puedan justificar la procedencia del dinero.

H. Se analizó que por la naturaleza y personas que actúan en el financiamiento ilegal de partidos políticos, sumado al perjuicio económico, político y social, son conductas que tienen relevancia penal en el derecho penal económico y en la sociedad; de ahí la importancia de la presente investigación, porque en este caso, el Estado es el que tiene el monopolio de la violencia en sus manos y ejerce dominación sobre la población y éste (el Estado), es dirigido precisamente por personas que pertenecen a un partido político; es decir, que son los candidatos los que llegan a ejercer ese control por medio del Estado; en ese sentido, se necesita que los partidos políticos al momento que son elegidos, vayan libres de toda injerencia, en este caso económica, que es la que más ha socavado a las instituciones públicas; para poder ejercer una función acorde a los principios constitucionales, democráticos y representativos; lo cual únicamente se puede lograr, protegiendo a los institutos políticos normativamente, castigando penalmente a las personas, que utilizan a los partidos para bienes propios y no para cuidar los bienes colectivos; por esa razón se considera que el financiamiento ilegal de partidos políticos debe ser regulado, como una conducta delictiva en el ordenamiento jurídico salvadoreño, para evitar prácticas corruptas dentro del Estado y dentro del sistema político; también para salvaguardar el sistema económico del país; que obviamente tiene un impacto en la sociedad, es decir en la vida de las personas.

ÍNDICE DE LA BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

DOCTRINA:

A) LIBROS:

1. Abanto Vásquez, Manuel A., et al. Dogmática penal de Derecho penal económico y política criminal, capítulo Responsabilidad penal de los entes colectivos: estado actual y reflexiones preliminares. España: Universidad de San Martín de Porres, 2011.
2. Acale Sánchez, María. Los delitos de mera actividad. España: Revista de Derecho Penal y Criminología, 2a Época, N.º 10, Universidad de Cádiz, 2002.
3. Achury Ricaurte, Felipe. La evolución de la Mancomunidad de Naciones a partir del proceso que llevó a la creación de identidad de Canadá e India. Bogotá D.C: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2012.
4. Alapont, José León. El delito de financiación ilegal de los partidos políticos desde la perspectiva de la responsabilidad penal de estos como persona jurídica. Barcelona/España: Universidad de Valencia, 2018.
5. Alcántara, Manuel Sáez. Sistemas políticos de América Latina España. Madrid/España: Editorial Tecnos, 4ª ed., 2013.
6. Aldana Revelo, Miriam Gerardine. El Proceso de Extinción de Dominio en El Salvador. San Salvador: Unidad Técnica Ejecutiva, 2019.
7. Andrea Sánchez, Francisco José. Los Partidos Políticos, su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política. México: Instituto de Investigaciones UNAM, 2002.
8. Arena Nava, Alejandra. Los fines del Estado, Derecho Internacional. México: Universidad Autónoma de México, 2017.
9. Artiga González, Álvaro. El Sistema Político Salvadoreño. El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2015.
10. Artiga, Álvaro González. Democratización de los Partidos Políticos en Centroamérica y Panamá, síntesis de la Investigación y Nuevos Avances. San Salvador: Programa de Maestrías de la Universidad José Simeón Cañas, 2007.

11. Artiga, Álvaro González. El Sistema Electoral Salvadoreño de Posguerra (1994-2007). San Salvador: Temas de Actualidad N° 6, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, Primera edición, junio 2008.
12. Artiga, Álvaro González. Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México: Instituto De Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 594, 2011.
13. Ávila Santamaría, Ramiro. Del Estado legal de derecho al Estado Constitucional de derechos y justicia, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Año XV. Montevideo: Universidad del Rosario, 2009.
14. Ayala, Maite. Sociedad humana: conformación, características y tipos. Revista digital Lifeder, 2020.
15. Bacigalupo, Enrique. Derecho Penal Económico. Buenos Aires/Argentina: Hammurabi, 2000.
16. Badía, Juan Ferrando. El Estado Unitario, el federal y el Estado Regional. España: Revista de derecho político, 1979.
17. Badía, Miguel Caminal. Manual de Ciencia política. 2da, Edición. España: Editorial Tecnos, 1999.
18. Bajo Fernández, Miguel. Derecho penal económico aplicado a la actividad empresarial. Madrid/España: Civitas, 1978.
19. Barraza Ibarra, Jorge. Historia del pensamiento Político en El Salvador desde 1800 a la fecha. El Salvador: Universidad Francisco Gavidia, Primera Edición, 2011.
20. Basset, Yann. Las relaciones entre las esferas política y económica. ¿Hacia el fin de los particularismos colombianos?. Colombia: Revista Nueva Sociedad, 2010.
21. Bernal Moreno, Jorge Kristian. El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México, es un artículo que se encuentra desarrollado en el libro Estudios Jurídicos en homenaje a Marta Morineau, t. II: Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho Comparado. Temas Diversos. México: UNAM, 2002.
22. Beyme, Von K. Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales, Siglo XXI. Madrid/España: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000.

23. Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno, Sociedad, (Contribuciones a Una Teoría General de La Política). Barcelona/España: Plaza Janés Editores. S.A, 1987.
24. Bobbio, Norberto. Sistema político. México: Diccionario de política, 2002.
25. Bodero, Edmundo René. Causalidad en el Derecho Penal. Quito: Revistajurídicaonline, 1999.
26. Bolio, Francisco José Paoli. Partidos y Sistemas de Partidos: experiencias comparadas. Primera edición. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016.
27. Bosques, Gilberto. Análisis Internacional, El Cabildeo y su Regulación: una meta de transparencia. México: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2018.
28. Bracamonte E, Eduardo. Política, Estado y Gobierno. España: Revista Ciencia y Cultura, 2002.
29. Bustos Ramírez, Juan José y Hormazabal Malarée, Hernán. Lecciones de Derecho Penal, Vol. N° 2. Madrid: Trotta, 1999.
30. Caminal Badía, Miguel. Manual de Ciencia política, 2da, Ed. España: Editorial Tecnos,1999.
31. Canjura, Oscar. El Salvador: Independencia de los órganos del Estado y el Fraude a la Constitución. El Salvador: Agenda Estado de Derecho, publicado el 28 de octubre de 2020.
32. Carías, Allan Brewer. El régimen jurídico-administrativo de los partidos políticos en Venezuela. Caracas/Venezuela: Revista del Ministerio de Justicia, N° 51, octubre-diciembre 1964.
33. Carías, Allan Brewer. Sobre la personalidad jurídica de los partidos políticos y la potestad del legislador para regular sobre su democracia interna. Santo Domingo/República Dominicana: Fundación Equidad, 2018.
34. Chávez Mata, José Daniel. Autoría y participación en el injusto criminal, delitos comunes, delitos de infracción de deber especial y delitos de organizaciones complejas. San Salvador: Imprenta Universitaria, 1a. Edición, 2009.
35. Coburn, Elaine. La Economía como ideología: desafiando el poder político de los Expertos. Ámsterdam: El Estado del Poder, 2016.

36. Código Penal y Ley Penitenciaria: (con su exposición de motivos). San Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1997.
37. Cotarelo, R. Los Partidos Políticos. Madrid: Editorial Sistema, 1996.
38. Couture, Eduardo J. Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Buenos Aires: La ley, 2010.
39. Cruz Castro, Fernando. Discriminación e Ineficiencia en la persecución del delito económico, La inevitable perversión del sistema penal. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 2000.
40. Cuenca, Abel. El Salvador, una democracia cafetalera. México: ARR Centro Editorial, vol. 1, 1962.
41. Cugat, Mauri. La desviación del interés general y el tráfico de influencias. España: La Casa del Libro, 1997.
42. Dada Hirezi, Héctor. ALBA Petróleos de El Salvador. El Salvador: Heinrich Boll Stiftung, México, CENTRO AMERICA Y EL CARIBE, 2016.
43. Dalla Fontana, Héctor. Acción Delictiva. Buenos Aires/Argentina: Universidad Nacional del Litoral, 1975.
44. Dalton, Juan José. El caso de los fondos de Taiwán golpea a la derecha de El Salvador. San Salvador: elpaís.com, 07 de enero de 2014.
45. Díaz Correa, Nohelia Elizabeth. La Culpabilidad como principio ordenador de la pena. Cartagena/Colombia: Revista Cultural UNILIBRE, 2012.
46. Diccionario de la Real Academia Española. Antijuricidad. España: Diccionario Hispánico del español jurídico, 2020.
47. Diccionario de sinónimos, Condictio furtiva. Estados Unidos de América: Meaning88, consultado el 15 de octubre de 2022.
48. Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. Condictio indebiti. España: Real Academia Española, 2022.
49. Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. Condictio ob turpem vel iniustam causam. España: Real Academia Española, 2022.
50. Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. Delito de enriquecimiento ilícito. España: Real Academia Española, 2022.

51. Diccionario Prehispánico del español jurídico. Campaña electoral. España: Real Academia Española, 2022.
52. Durán Ramírez, Juan Antonio. Teoría de la Constitución, Estudios en homenaje a José Albino Tinneti. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020.
53. Durand, Francisco. El Dinero de la Democracia. Quién financia los partidos políticos. Perú: Fondo Editorial de la PUCP, 2020.
54. Easton, David. The Political System. Inglaterra: Universidad de Cambridge, 1957.
55. Favela Herrera, Adriana M. y Mandujano Rubio, Raúl. Derecho Electoral: Visión práctica. México: Editorial Limusa S.A de C.V, 2013.
56. Floriano Ribeiro, Pedro. El modelo de partido cartel y el modelo de partido de Brazil. Brazil: Revista de Ciencia Política, 2013.
57. Forzati, Francesco. "Il Finanziamento Illecito ai Partiti Politici: Tecniche di tutela ed esigenze di riforma". Napoli: Jovene, 1998.
58. Garay, Luis Jorge et al. La captura y reconfiguración cooptada del Estado colombiano. Bogotá: Fundación Método-Fundación Avina-Transparencia por Colombia, 2008.
59. García Cousin, Kathia. Relación entre el poder político y el poder económico en la obra: El Príncipe de Nicolás Maquiavelo. Costa Rica: Revista InterSedes vol.14 n.27, 2012.
60. García Laguardia, Jorge Mario. Dinero y Política, La Cuadratura del Círculo de la democracia en América Latina. San José Costa Rica: Revista IIDH, 2021.
61. García Pelayo, Manuel. El Estado de partidos. Madrid: Alianza Editorial, 1986.
62. García Planas, Gabriel. Nociones sobre el Derecho Penal. Palma de Mayorca: Cuadernos de la Facultad de Derecho, 1985.
63. Ghesquiere, David Jensen. La Responsabilidad de las empresas. Curridabat/Consta Rica: David Jensen Ghesquiere, 2012.
64. Gigli Box, María Celeste. Política y Estado en Max Weber, IV Jornada de Jóvenes Investigadores. Argentina: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2007.
65. González Castro, José Arnoldo. Teoría del Delito. Costa Rica: Poder Judicial, 2008.

66. González, Luis Armando. El Salvador de 1970 a 1990: política, economía y sociedad. El Salvador: Universidad Centro Americana, 1999.
67. Goyas Céspedes, Lianet; Espino Cabanes, Iris y Zambrano Noles, Silvia Patricia. Análisis Jurídico del ordenamiento territorial, y el uso del suelo como recurso natural insustituible. Ecuador: Universidad Metropolitana, 2016.
68. Habermas, Jurge. Problemas de Legitimación en el Capitalismo tardío. Madrid/España: Catedra, 1999.
69. Heller, Hermann. Supuestos históricos del Estado actual. México: Fondo de Cultura Económica, 1971.
70. Hernández Quintero, Hernando A. Aspectos polémicos sobre el objeto material del delito del lavado de activos (delitos fuentes). Cucuta: Universidad Simón Bolívar de Colombia, 2017.
71. Hofmeister, Wilhelm y Grabow, Karsten. Partidos Políticos en la Democracia, organización y funciones. Guatemala: Serviprensa, S.A, 2013.
72. IDEA Internacional. El Dinero en la Política 2021. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2021.
73. Kelsen, Hans. De la esencia y valor de la democracia. España/Oviedo: KRK Ediciones, 2006.
74. Lapierre, Jean William. El Análisis de los Sistemas Políticos. Barcelona/España: Editorial Península, 1976.
75. León Alapont, José. El delito de financiación ilegal de los partidos políticos desde la perspectiva de la responsabilidad penal de estos como persona jurídica. Barcelona/España: Universidad de Valencia, 2018.
76. Levine, Daniel H y Molina, José Enrique. La Calidad de la Democracia en América Latina: una visión comparada. España: Universidad de Salamanca, 2007.
77. López Martínez, Víctor Hugo. Partidos Políticos: un ejercicio de clasificación teórica. México: Perfiles Latinoamericanos, junio 2009.
78. Mandujano Rubio, Saúl. Derecho Electoral: Visión práctica. México: Editorial Limusa S.A de C.V, 2013.
79. Maritain, Jacques. El hombre y el Estado. Madrid: Ediciones Encuentro, 1983.

80. Maroto Calatayud, Manuel. La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político criminal. Madrid/España, 2015.
81. Marotos Núñez, Juan Antonio. Derecho Penal Económico. Madrid/España: Editorial Montecorvo, S.A, 1987.
82. Martelli, Giorgio. Dinero y Política, una tensa relación. Santiago de Chile: Editorial EMT, 2008.
83. Martínez González, Víctor Hugo. PARTIDOS Y DEMOCRACIA (¿“PORQUE AMORES QUE MATAN NUNCA MUEREN”?). México: ANDAMIOS, Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la UACM, Volumen 5, número 10, abril 2009.
84. Martínez Sospendra, Manuel. Introducción a los partidos políticos. España: Ariel, 1996.
85. Mayer-Serra, Carlos Elizondo. La Separación del Poder Político y el Económico. México: Revista Letras Libres, febrero 2020.
86. Méndez Meini, Iván Fabio. Lecciones de derecho penal–Parte General. Teoría Jurídica del Derecho. Perú: Fondo Editorial PUCP, 2014.
87. Mir Puig, Santiago. Derecho Penal, parte general. Barcelona: Editorial Reppetor, 2006.
88. Mir Puig, Santiago. Introducción a las bases del derecho penal. República Oriental del Uruguay: IB de IF Montevideo-Buenos aires, 2003.
89. Miranda Galindo, Rafael. Delitos contra el orden económico. Buenos Aires/Argentina: Editorial Pannedille, 1970.
90. Molinas, Fernando Horacio. Delitos de cuello blanco en la Argentina, (Un análisis de su relación con la administración estatal a la luz de las experiencias de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas). Argentina: Biblioteca de Ciencias Penales, 1989.
91. Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes. El Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña, 2002.
92. Morán Castro, Mariano. Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo. El Salvador: UCA Editores, 1ª Ed., 1983.

93. Moreno Carrasco, Francisco y Rueda García, Luis. Código Penal de El Salvador Comentado. San Salvador: Corte Suprema de Justicia, Proyecto de Asistencia Técnica a los Juzgados de Paz, 1999.
94. Moreno Floresgómez, Fernando González y Carvajal, Gustavo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. México: Editorial Porrúa, vigésima quinta Edición, 1986.
95. Moreno, Margarita. La República del café: la oligarquía en El Salvador. El Salvador: Movimiento amigos de Mauricio, 2009.
96. Muñoz Conde, Francisco. La responsabilidad penal de los órganos de las personas jurídicas en el ámbito de las insolvencias punibles. España: Cuadernos de política criminal, 1977.
97. Muñoz Cuesta, Cruchaga Javier y Martí, Vicente. Delitos electorales. España: Diario La Ley, 2008. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1725>.
98. Nieto Guerreo, Francisco. La ambigua relación de los políticos con el dinero. Buenos Aires/Argentina: Revista Nueva Sociedad, enero-febrero 2010.
99. Nieto Martín, Adán y Zapatero, Arroyo. Fraude y corrupción en el derecho económico europeo: Eurodelitos de corrupción y fraude. España: Universidad de Castilla-La Mancha, 2006.
100. Nieto Martín, Adán. Derecho Penal Económico y de la Empresa. Madrid: Editorial Dykinson, 2018.
101. Nina Ichuta, Carlos Ernesto. Política, Dinero y Poder, un dilema para las democracias de las Américas. Distrito de Columbia, Estados Unidos de América: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Primera Edición, 2011.
102. Nohlen et al, Dieter. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México, D. F: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, 2007.
103. OEA. La acción de Naciones Unidas contra la Corrupción y el Soborno. Washington DC: Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, 1997.
104. Ohman, Magnus. Regulación del financiamiento público en el mundo, 2º Ed, Editorial Palma. Costa Rica, 2012.

105. Olaizola Nogales, Inés. EL ERROR DE PROHIBICIÓN, Especial atención a los criterios para su apreciación y para la determinación de su vencibilidad e invencibilidad. España: La Ley, 2007.
106. Olaizola Nogales, Inés. Medidas de regeneración democrática. Bilbao: Estudios Deusto: Revista de la Universidad de Deusto, Vol. 63, nº1, 2015.
107. Pabón Arrieta, Juan Antonio. La democracia en América Latina: un modelo en crisis. Barcelona: Bosh Editor, 2019.
108. Parada, Ramón. Concepto y Fuentes del Derecho Administrativo. Madrid: Marcial Pons, segunda edición, 2012.
109. Paucar Chappa, Marcial Eloy. El Delito de Financiamiento de Partidos Políticos, Tesis Doctoral. Lima/Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad del Perú. Decana de América, 2021.
110. Pazmiño, Carlos Pastor. Concentración Económica y Poder Político en América. Buenos Aires/Argentina: Librería Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales, 2020.
111. Pérez Mesa, José Cazuela- Ruiz, Juan José -Rico López-Lendinez-Manuel Bonachela. Fundamentos sociales del Estado y la Constitución, Introducción a la Ciencia Política. Granada/España: Fundación Núcleo, Segunda Edición corregida, 1984.
112. Pérez, Luis Carlos. Tratado de Derecho Penal, parte especial. Colombia: Editorial Temis, 1985.
113. Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Nueva Administración Pública de México, vol.1. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.
114. Pineda, Oscar. Capítulo 5. Los Partidos Políticos, desarrollado en la obra Derecho Electoral Salvadoreño, Primera Edición. San Salvador/El Salvador: Departamento de Estudios Políticos, Fundación Salvadoreña para el desarrollo Económico y Social, diciembre 2020.
115. Pinzón, Jairo Díaz. Sistemas y Regímenes Políticos. Bogotá/Colombia: Escuela Superior de Administración Pública Jairo Díaz Pinzón, 2008.
116. Poole, Diego. Bien común y Derechos Humanos. España: Universidad de Navarra, 2008.

117. Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. México: Editorial Porrúa, S.A, 1977.
118. Quintana, Enrique. Economía política de la transparencia. México: Cuadernos de transparencia, 2006.
119. R Daros, W. Filosofía para la búsqueda de la convivencia. Rosario/Argentina: Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, 2019.
120. Ramos Cáceres, César. Citando la obra Sutherland, White Collar Crime, Sociological Review. E.E.U.U: Indiana University, 1961.
121. Ramos Cáceres, César. Delitos financieros y económicos. Revista de Derecho, Vol.33, N°1. Honduras: Universidad Autónoma de Honduras, 2012.
122. Real Academia de la Lengua Española. Antijuricidad. España: Diccionario jurídico, actualización 2020.
123. Real Academia de la Lengua Española. Política. España: Diccionario esencial de la lengua española, actualización 2020.
124. Real Academia Española. Soberanía. España: Diccionario panhispánico del español jurídico, 2022.
125. Real Academia Española. Solicitar y aceptar. España: Diccionario de la Real Academia Española, actualización 2021. <https://dle.rae.es/solicitar>.
126. Real Academia Española. Solicitar y aceptar. España: Diccionario de la Real Academia Española, actualización 2021. <https://dle.rae.es/solicitar>.
127. Rodríguez Rossi, Rubén Oscar. El hombre como ser social y la conceptualización de la salud mental positiva. Guadalajara/México: Investigación en Salud, agosto 2005.
128. Ros Guasch, Joan Antón. Análisis de roles de trabajo en equipo: un enfoque centrado en comportamientos. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Psicología Social, Tesis Doctoral, Julio 2006.
129. Rousseau, Jean Jacques. El Contrato Social. Madrid: Librería de Antonio Novo, 1880.
130. Rúa Delgado, Carlos. La Legitimidad en el ejercicio del poder político en el Estado Social de Derecho, Una revisión desde el caso colombiano. Santiago de Chile: Universidad de Talca, vol. 19, núm. 2, 2013.

131. Sánchez Escobar, Carlos Ernesto. Límites Constitucionales al Derecho Penal. El Salvador: Consejo Nacional de la Judicatura, 2004.
132. Sánchez, Alberto Suarez. La autoría en el actuar por otro en el Derecho Penal Colombiano. Colombia: Derecho Penal y Criminología, 2004. <https://dialnet.unirioja.es>.
133. Sartori, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos. España: Alianza Editorial, tercera edición, 2012.
134. Schneider, Aarón. State-Building and Tax Regimes in Central América. EE. UU: Cambridge University Press, 2012.
135. Segurado, José Antonio. Poder Económico y Poder Político. Madrid: El País, 22 de abril de 2022.
136. Serrano Piedecabras-Fernández, José Ramón. Manual de Teoría Jurídica del Delito. San Salvador: Consejo Nacional de la Judicatura, 2003.
137. Sevilla Arias, Andrés. Comercio. Revista digital: economipedia, publicado el 07 de octubre de 2015.
138. Silva Sánchez, Jesús María. Aproximación al Derecho Penal Contemporáneo. Barcelona/España: Bosch, 1992.
139. Silva Sánchez, Jesús-María. Aproximación al Derecho Penal Contemporáneo. Barcelona: Bosch, 1992.
140. Solís, Pedro J. La Naturaleza y el ejercicio del poder y la autoridad política. San José: Revista Filosofía de la Universidad de Costa Rica, 2009.
141. Soto Martínez, Víctor. Resumen y análisis del libro partidos políticos. Historia institucional y dogmática jurídica, de Gabriel Osorio. Chile: Departamento de Estudios del Congreso Nacional, 2019.
142. Spagnolo, Giuseppe. I reati di illegale finanziamento dei partiti politici. Padova/Italia: CEDAM, 1990.
143. Sutherland, Edwin H. El delito de cuello Blanco. Traducción del inglés de Rosa de Olmo. Madrid: La Piqueta, 1999.
144. Tiedemann, Klaus. Derecho penal económico: introducción y panorama en derecho penal y nuevas formas de criminalidad. Lima, Perú: Idemsa, 2000, trad. de Manuel Abanto Vázquez.

145. Trejo Escobar, Miguel Alberto. Introducción a la Teoría General del Delito (Evolución del Sistema). San Salvador: Talleres Gráficos UCA, 1999.
146. Trujillo Pérez, Antonio Javier. Relaciones entre los conceptos de Representación y Responsabilidad Políticas. Málaga/España: Facultad de Derecho, Universidad de Málaga, 1999.
147. Uriarte, Edurne. Introducción a las Ciencias Políticas. España: Editorial Tecnos, 2012.
148. Uribe, Antonio Martínez. A veinte años de los acuerdos de paz. Un análisis a cerca de la reforma fundamental: la institución armada, Ministerio de Educación. El Salvador 2012: Colección de Estudios CENICSH, 2012.
149. Valdés, Ernesto Garzón. Acerca del concepto de corrupción. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
150. Villalta Baldovinos, Darío. El Estado en Hobbes, Locke, Rousseau y Hegel, 1ª Ed. El Salvador: Sección de Publicaciones, Corte Suprema de Justicia, 2006.
151. Villalta Baldovinos, Darío. Teoría del Estado. San Salvador: Editorial e Imprenta de la Universidad de El Salvador, 1999.
152. Villanueva, Raúl Plascencia. Teoría del Delito. México: Universidad Autónoma de México, 3a. reimp., 2004.
153. Von Beyme, Klaus. Los partidos políticos en las democracias occidentales. España: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986.
154. Ware, Alan. Partidos Políticos y sistema de partidos. Madrid: Ediciones Istmo, 2004.
155. Waxenecker, Harald. Élités políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura de Estado? El Salvador: Heinrich Böll Stiftung, 2017.
156. Welzel, Hans. Derecho Penal–Parte General, trad. Carlos Fontán Balestra. Depalma, Buenos Aires, 1956.
157. Werget, Samuel. El concepto de delito económico para las ciencias penales. Guatemala: Cuadernos de Ciencias Penales de Guatemala, Galkir, 1972.
158. Woldenberg, José y Salazar, Luis. De la Soberanía Popular a la Democracia, Principios y Valores de la Democracia. México: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 1, Instituto Nacional Electoral, Primera Edición, 2016.

159. Wolfgang, Frisch. Tipo Penal e Imputación Objetiva. Alemania: Editorial COLEX, 1995.

160. Zovatto, Daniel. El Dinero y la Política en América Latina: Una visión comparada. Lima, Perú: Dialogo político, 2003.

B) REVISTAS:

1. Acción Ciudadana. Datos sobre los financistas de partidos políticos 2017. San Salvador: Centro de Monitoreo de Democracia y Transparencia, 2018. <https://accion-ciudadana.org/centro-de-monitoreo/financiamiento-de-los-partidos-politicos/mapa-del-financiamiento-de-la-politica-por-donantes/>.

2. Acción Ciudadana. Dinero, Política y Partidos, el financiamiento político en 2017. El Salvador: Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia, 2018.

3. Acción Ciudadana. Sistema de financiamiento de la política, definición y tipología. El Salvador: Acción Ciudadana, 2021.

4. Álvarez Porras, Joan Manuel. El Delito de Financiamiento Ilegal de organizaciones políticas: una propuesta de bien jurídico protegido. Perú: Revista Pasión por el derecho, 2020. <https://lpderecho.pe/financiamiento-ilegal-organiza>.

5. Aranda Millán, German. Caso Watergate: la investigación que acabó con Nixon. Barcelona: Periódico digital La Vanguardia, publicado el 17/06/2022.

6. Avilés Arias, Andrés. Economía. Revista digital: economipedia, publicado el 10 de enero de 2019. <https://economipedia.com/definiciones/economia.html>.

7. Barrios, Luis X. Tipos de sistemas económicos y su relación con las finanzas personales. México: blog, ARKANGELES, publicado el 15 de diciembre de 2021. <https://www.arkangeles.com/blog/sistemas-economicos-que-son-y-tipos>.

8. Boderó C., Edmundo René. Causalidad en el Derecho Penal. Quito/Ecuador: revistajurídicaonline, 1999. https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/1999/02/13_la_causalidad_en_el_derecho_penal.pdf.

9. Bresson, Jean Cartier. Dinero y política: un esbozo analítico acerca de la economía política del clientelismo. Argentina: Revista Nueva Sociedad N° 225, enero-febrero 2010.

10. Brito Febles, Osvaldo. "El actuar por otro", una problemática de la dogmática penal relacionada con la delincuencia económica. Ecuador: Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas, Universidad Metropolitana, 2021.
11. C, Jorge. FGR logró despojar 21 inmuebles que tenía el exdiputado William Eliú Martínez. El Salvador: Departamento de Prensa FGR, publicado en el 12 de septiembre de 2020.
12. Calderón, Beatriz. El Salvador: tu voto vale \$5.27 ¿Cómo funciona la deuda política?. El Salvador: periódico digital El Economista, publicado en el 31 de enero de 2019.
13. Caro Coria, Dino Carlos. ¿Financiación ilegal o lavado de activos?. Perú: Periódico digital El Comercio, publicado el 15 de octubre de 2019. <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/financiacion-ilegal-o-lavado-de-activos-por-dino-carlos-caro-coria-noticia/>
14. Caro Coria, Dino Carlos. Cómo frenar la financiación ilegal de partidos. Perú: Periódico digital El Comercio, publicado el 28 de diciembre de 2017. <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/frenar-financiacion-ilegal-partidos-dino-carlos-caro-coria-noticia-484749-noticia/>
15. Dalla Fontana, Héctor. Acción Delictiva. Buenos Aires/Argentina: Universidad Nacional del Litoral, 1975. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/4867>.
16. Denuncia Penal. San Salvador: Fiscalía General de la República, septiembre de 2018. <https://www.transparencia.gob.sv>.
17. Diario El Salvador. Financiamiento Ilegal. San Salvador: Diario El Salvador, publicado el 15 de mayo de 2021. <https://diarioelsalvador.com/financiamiento-ilegal/79694/>
18. Diario La Página. El día que Ernesto Muyschondt aceptó que en nombre de ARENA se reunió con pandilleros. El Salvador: Diario La Página, publicado del 18 de mayo de 2021.
19. Díaz Correa, Nohelia Elizabeth. La Culpabilidad como principio ordenador de la pena. Cartagena/Colombia: Revista Cultural UNILIBRE, 2012. <https://revistas.unilibre.edu.co>.

20. Díaz Giraldo, William. El derecho penal societario. Delitos de fraude en la administración de personas jurídicas. Lima, Perú: Revista Peruana de Derecho Económico, 2010.
21. Editorial El País. El Caso Bárcenas y el País. España: EL País, 30 de octubre 2022. <https://elpais.com/opinion/2021-10-31/el-caso-barcenasy-el-pais.html>.
22. Editorial El País. El PP, condenado en firme por lucrarse con la trama Gurtel. España: El País, publicado el 14 de octubre del 2020. <https://elpais.com/opinion/2021-10-31/el-caso-barcenasy-el-pais.html>
23. El Mundo Deportes. Serbia y Montenegro, juntos por última vez. San Salvador: Periódico digital. Publicado el 09 de julio de 2006). https://www.elmundo.es/mundial/2006/2006/06/20/grupo_c/1150826660.html
24. Embajada del Reino de Marruecos. Sistema político. Madrid: Embajada del Reino de Marruecos, consultado el dos de agosto de dos mil veintidós en: <http://www.embajada-marruecos.es/reino-de-marruecos/sistema-politico/>.
25. Enciclopedia Jurídica. Gobierno. México: Edición 2020. Consultado el treinta de julio de dos mil veintidós, en el sitio web: <http://www.encyclopedi juridica.com/d/gobierno/gobierno.htm>.
26. Escobar, Eduardo. Sanciones en el sistema de financiamiento de la política. El Salvador: Acción Ciudadana, 2019.
27. Espinoza Gollena, Julio. (Esquema) ¿diferencia entre el lavado de activos y el nuevo delito de financiamiento prohibido de partidos políticos? Perú: Revista Pasión por el derecho, publicado el 09 de octubre 2019. <https://lpderecho.pe/diferencia-lavado-activos-financiamiento-prohibido-partidos-politicos/>.
28. Gálvez Puebla, Iracema. El delito económico ante los problemas de la globalización y la seguridad ciudadana. Puebla/México: Revista IUS, ene/jun. 2015. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472015000100145#aff1.
29. García, Alfredo Martín. Política. Madrid: Economipedia.com, 2021. <https://economipedia.com/definiciones/politica.html>

30. González, Pedro. ¿Qué es sanción económica? Madrid: Glosario Billi, 2022. Consultado a las 07:30 horas del diez de junio de 2022. <https://www.billin.net/glosario/definicion-sancion/>
31. Guerrero Torres, Antonio y Vácaro Fernández, Moisés. El Origen del Estado. Colombia: Revista Digital Laberinto, febrero 2000.
32. Gutiérrez Andrade, Osvaldo Walter. Sobre la Economía Mixta (Una aproximación a la economía plural de Bolivia). Bolivia: Universidad Católica Boliviana San Pablo, 2010.
33. Hermosa Andujar, Antonio. Del Absolutismo a la Democracia: Génesis y desarrollo de la Teoría moderna del Estado. España: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. 68, 1990.
34. Hidalgo, Andrea. ¿Qué son y cómo funcionan bonos de deuda política? El Principal método de financiamiento de los partidos. México: Informativo Digital El Financiero, 18 de enero de 2022. www.elfinancierocr.com/finanzas/que-son-y-como-funcionan-bo
35. IDEA Internacional. El Dinero en la Política. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2021. <https://www.idea.int/es>.
36. Imaginario, Andrea. Significado de Estado. Disponible en: [Significados.com](http://www.significados.com). Consultado: 30 de julio de 2022 a las 15:00 pm. <https://www.significados.com/poesia/>
37. Javato Martín, Antonio María. El delito de financiación ilegal de partidos políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP) Aspectos dogmáticos, políticos criminales y de derecho comparado. España: Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 2017. <http://criminet.ugr.es/recpc/19/recpc19-26.pdf>.
38. Kiziryan, Mariam. Sistema financiero. Madrid: Economipedia.com, publicado el 20 de mayo de 2015. <https://economipedia.com/definiciones/politica.html>.
39. La Prensa Gráfica. Fiscalía va tras autos clásicos y 43 propiedades por caso Funes e incauta escultura de Roberto d'Aubuisson. San Salvador: La Prensa Gráfica, 26 de abril de 2022.
40. Labrador, Gabriel. La ARENA que linchó al diputado Muyschondt admite que dialoga con pandilla. El Salvador: El Faro, publicado el 26 de junio de 2016.

41. López, José Francisco. Agente Económico. Revista digital: economipedia, publicado el 15 de abril de 2021. <https://economipedia.com/definiciones/agente-economico.html#referencia>.
42. M^a Javato, Martín Antonio. El delito de Financiación Ilegal de los Partidos Políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP), aspectos dogmáticos, políticos criminales y derecho comparado. España: Revista electrónica de Ciencias Penal y Criminología, 2017.
43. Martel, Juan José. ¿Cómo calificaría en términos políticos la financiación de los partidos políticos? YouTobe, publicado el 11 de noviembre de 2018.
44. Méndez Meini, Iván Fabio. El Actuar en lugar de otro en el Derecho Peruano, Nuevo Foro Penal. Perú: Revista académica, 1999. publicaciones.eafit.edu.co/index.php/nuevo-foro-penal/article/view/3935/3205.
45. Monsalve López, Carlos Humberto. De la economía tradicional y otras economías. Colombia: Editorial, Universidad Católica de Oriente, 2020.
46. Muñoz Cuesta, Javier y Martí Cruchaga, Vicente. Delitos electorales. España: Diario La Ley, 2008. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1725>
47. Nakazaki, César. Financiamiento a partidos: “Si hay origen ilícito y dolo, se configura del delito de lavado de activos”. YouTobe, 17 de octubre de 2018.
48. NEWS, AP. El Salvador: Fiscalía embarga bienes del partido ARENA. San Salvador: AP NEWS, 02 de julio de 2021.
49. Núñez Moncada, Sahira Karine. El Derecho de asociación. México: Revista de Derecho, 2011.
50. Perspectivas Suizas en 10 idiomas. El Ex presidente salvadoreño Saca es condenado a pagar 6 millones de dólares. San Salvador: SWI swissinfo.ch, 04 de noviembre de 2021. https://www.swissinfo.ch/spa/el-salvador-justicia_el-expresi.
51. Petzold Rodríguez, María. Noción de supremacía constitucional, Justicia y jurisdicción constitucional. Venezuela: Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política, Universidad de Zulbia, 2012.
52. Presidente Nayib Bukele, confirma que bienes embargados al partido ARENA serán usados para beneficio de la población y las víctimas de los terremotos. San Salvador: Presidencia de la República, 02 de julio de 2021.

53. Rajoy, Tamara Gil. Qué es el caso Gurtel, la trama de la corrupción que tumbó al presidente de España. España: Revista digital BBC NEWS/MUNDO, 01 de junio 2018.
54. Rauda Zablah, Nelson. Juez decide que ex presidente Flores si cometió Lavado de Dinero y lo envía a juicio. San Salvador: elfaro, 03 de diciembre de 2015.
55. Rodríguez Escudero, Abogados. Delitos Económicos: Cuáles son los más habituales. Madrid: Revista digital, publicada en agosto 2020. <https://rodriguezescudero.com/delitos-economicos-cuales-son-los-mas-habituales/>.
56. Roldán, Paula Nicole. Estado. Revista digital: economipedia, publicado el 21 de agosto de 2017.
57. Sánchez Galán, Javier. Persona Jurídica. Economipedia.com, publicado el 17 de julio, 2018.
58. Sánchez Galán, Javier. Persona Jurídica. Madrid: Economipedia.com, 17 de julio 2018. <https://economipedia.com/definiciones/persona-juridica.html>.
59. Sánchez Galán, Javier. Socialismo. Revista digital: economipedia, publicado el 30 de mayo de 2016.
60. Secretario General de la ONU. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas. ¿Qué es el Estado de Derecho? New York-EE. UU: ONU, 2004. Consultado a las 16:00 horas del veintidós de marzo del dos mil veintidós en el sitio web: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/>.
61. Segurado, José Antonio. Poder Económico y Poder Político. México: Revista digital de Opinión “El País”, publicado el 22 abril de 2002. https://elpais.com/diario/2002/04/26/opinion/1019772009_850215.html.
62. Sevilla Arias, Andrés. Tipos de Sistemas económicos. Revista digital: economipedia, publicado el 17 de febrero 2020.
63. Smulovitz, Catalina. El sistema de partidos en la Argentina: Modelo para armar. Argentina: Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales, 1986.
64. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Dinero en la política, asunto de todos. Berlyn/Alemania: Proyecto Criminis, 2007.
65. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Honduras 2009, Dinero en la política, asunto de todos. Berlyn/Alemania: Proyecto Criminis, 2009.

66. Tribunal Supremo Electoral. Lista de Donantes y Estados financieros. San Salvador: ARENA, 2018. www.tse.gob.sv/TSE/Elecciones/Partidos-Pol%C3%ADticos/Informaci%C3%B3n-financiera
67. Valderrama Macera, Diego J. Lo que debes conocer sobre la teoría del delito. Perú: Revista Digital Pasión por el derecho, 22 de abril de 2021. <https://lpderecho.pe/teoria-delito-concepto-sujeto-objeto/>.
68. Verano de la Rosa, Eduardo. Analista y Ex gobernador del Atlántico, Democracia y partidos políticos. Bogotá/Colombia: Revista digital La República, publicada el 16 de septiembre de 2021. <https://www.larepublica.co/analisis/eduardo-verano-de-la-rosa-500119/democracia-y-partidos-politicos-3233000>.
69. Westreicher, Guillermo. Financiación o financiamiento. Revista digital: economipedia, publicado el 25 de abril de 2020.
70. Yanel, Agustín. Caso Filesa, La Trama que uso el PSOE para financiarse. España: Diario digital El Mundo, 1997. <https://www.elmundo.es/especiales/2007/10/comunicacion/18elmundo/filesa.html>.
71. Zamora Castellanos, Fernando. Financiamiento de la campaña electoral. Costa Rica: periódico digital La Nación, publicado el 07 de mayo de 2022.

C) TESIS:

1. Paucar Chappa, Marcial Eloy. El Delito de Financiamiento de Partidos Políticos, Tesis Doctoral. Lima/Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad del Perú, Decana de América, 2021.
2. Ríos, Leandro Damián. Estudios Propedéuticos sobre el delito de financiamiento ilícito de los Partidos Políticos. Análisis de las relaciones concursales y derecho comparado. Santa Fe/Argentina: Tesis de maestría de la Universidad Nacional de Litoral, junio 2019.

LEGISLACIÓN:

A) NACIONAL:

1. Asamblea Constituyente. Decreto Constitucional N° 38, Constitución de la República de El Salvador. San Salvador: Diario Oficial, publicado mediante Decreto Oficial N° 234, Tomo 281 del 16 de diciembre del 1983.
2. República de El Salvador. Código Civil. San Salvador: Órgano Ejecutivo, 1859.
3. Asamblea Legislativa. Ley de Partidos Políticos Permanentes. El Salvador: Consejo de Gobierno Revolucionario, Decreto N° 244, del 23 de agosto de 1949.
4. Asamblea Legislativa. Ley Sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos. D.L N°2833. El Salvador: Diario Oficial N° 87, Tomo N° 183, publicado el 18 de mayo de 1959.
5. Asamblea Legislativa. Código de Comercio, D.L N° 671, emitido el 08 de mayo de 1970. El Salvador: Diario Oficial, N°140, Tomo 228, publicado el 31 de julio de 1970.
6. Asamblea Legislativa. Código Penal, D. L N°270, emitido el 13 de febrero de 1973. El Salvador: Diario Oficial, No. 63, Tomo 238, publicado el 30 de marzo de 1973.
7. Asamblea Legislativa. Código Electoral, Decreto Legislativo N° 417, emitido el 14 de diciembre de 1992. El Salvador: Diario Oficial N° 16, Tomo 318, publicado el 25 de enero de 1993.
8. Asamblea Legislativa. Ley de la Corte de Cuentas de la República, D.L N° 438, emitido el 31 de agosto de 1995. El Salvador: Diario Oficial N° 176, Tomo n° 328, publicado el 25 de septiembre de 1995.
9. Asamblea Legislativa. Código Penal, D.L 1030, emitido el 26 de abril de 1997. El Salvador: Diario Oficial N° 105, publicado el 10 de junio de 1997.
10. Asamblea Legislativa. Código Procesal Penal, D.L 904, emitido el 04 de diciembre de 1996. El Salvador: Diario Oficial N° 11, Tomo 334, publicado el 20 de enero de 1997.
11. Asamblea Legislativa. Ley de Lavado de Dinero y Activos, D.L N° 498. El Salvador: Diario Oficial N° 240, Tomo N° 341, publicado el 23 de diciembre de 1998.
12. Asamblea Legislativa. Ley de Migración. San Salvador: Diario Oficial, 1985. D.L., número 2772, publicado en el D.O., 240, tomo 181, del 23 de diciembre de 1958,

reformado por el D.L.,169 del 29 de noviembre de 2006, publicado en el D.O.,239, tomo 373 del 21 de diciembre de 2006.

13.Asamblea Legislativa. Ley Especial Contra Actos de Terrorismo, D.L N° 108, emitido el 11 de octubre de 2006. El Salvador: Diario Oficial N° 193, Tomo N°373, publicado el 17 de octubre de 2010.

14.Asamblea Legislativa. Ley de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen y Destinación ilícita. D.L N° 534. San Salvador: Diario Oficial, D.O N° 223, Tomo N° 401, publicado el 28 de noviembre de 2013.

15.Asamblea Legislativa. Ley de Partidos Políticos, D.L N° 307, emitido el 26 de febrero de 2013. El Salvador: Diario Oficial N° 40, Tomo 398, publicado el 27 de febrero de 2013.

16.Asamblea Legislativa. Ley de Migración y Extranjería. San Salvador: Diario Oficial, 2019. D.L., número 286, publicado en el D.O. 75, tomo 423, del 25 de abril de 2019.

17.Comité de Normas. Normas Técnicas para la Gestión de los Riesgos de Lavado de Dinero y Activos, y Financiamiento al Terrorismo. San Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador, 2013.

B) INTERNACIONAL:

1. Organización de los Estados Americanos. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por las IX Conferencia Internacional Americana. Bogotá/Colombia: OEA, 1948.

2. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Paris: Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

3. Conferencia Especializada de Derechos Humanos. Convención Americana Sobre Derecho Humanos, llamada también Pacto de San José. San José de Costa Rica: Organización de Estados Americanos, 22 de noviembre de 1969.

4. Organización de los Estados Americanos. Convención Interamericana Contra la Corrupción. Caracas/Venezuela: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 1996.

5. Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos Relacionado con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos. Región Centroamericana: Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, 1997.

6. Oficina contra la Droga y el delito. Convención de la Organización de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Viena: Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General el 31 de octubre de 2003.

7. Oficina contra la Droga y el delito. Convención de la Organización de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Viena: Organización de las Naciones Unidas, 31 de octubre de 2003.

C) EXTRANJERA:

1. Cámara de Senadores. Reglamento del Senado de la República. México: Senado de la República. Consultado el 21 de agosto de 2022.

<http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>.

JURISPRUDENCIA:

A) NACIONAL:

Sala de lo Constitucional.

1. Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad de la ley de emergencia, con ref. 15-96 y Ac. Decreto Legislativo N° 668. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las quince horas del catorce de febrero de 1997.

2. Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. 61-2009. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las nueve horas con treinta minutos del veintinueve de julio de 2010.

3. Sala de los Constitucionalidad. Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. 10-2011. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las dieciséis horas, con once minutos del veinticuatro de octubre de 2011.

4. Sala de lo Constitucional. Sentencia de inconstitucionalidad 49-2011. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las trece horas del veintitrés de enero de 2013.
5. Sala de los Constitucionalidad. Sentencia de Inconstitucionalidad N° 43-2013. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las once horas con cuarenta y un minutos del veintidós de agosto de dos 2014.
6. Sala de lo Constitucional. Sentencia de inconstitucional 66-2013. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las doce horas y treinta minutos del uno de octubre de 2014.
7. Sala de lo Constitucional. Sentencia de inconstitucionalidad 8-2014. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las doce horas y cincuenta minutos del veintiocho de febrero de 2014.
8. Sala de los Constitucionalidad. Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia 22-20007/42-2007/89-2007/96-2007. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las quince horas y veintidós minutos del veinticuatro de agosto de 2015.
9. Sala de lo Constitucional. Sentencia de inconstitucionalidad 146-2014. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las doce horas y treinta minutos del veintiocho de mayo de 2018.
10. Sala de lo Constitucional. Sentencia de inconstitucional con Ref. 91-2016/101-2017/157-2017. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2021.
11. Sala de lo Constitucional. Sentencia definitiva, Ref. 15-96/16-96/17-96/19-96/20-96/21-96/23-96 acum. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1997.
12. Sala de lo Constitucional. Sentencia definitiva con Ref. 52-2003/56-2003/57-2003. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las quince horas del uno de abril de 2004.
13. Sala de lo Constitucional. Sentencia de Amparo con Ref. 422-97. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las once horas del veintiocho de mayo de 1999.
14. Sala de lo Constitucional. Amparo con ref. 258-2014. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitido a las nueve horas y veintisiete minutos del dieciséis de octubre de 2015.

- 15.Sala de lo Constitucional. Sentencia con Ref. 461-99. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida el 26 de julio del 2000.
- 16.Sala de lo Constitucional. Sentencia con Ref. 10-93. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las once horas del veinte de mayo de 1993.
- 17.Sala de lo Constitucional. Sentencia con Ref. 22-99. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las once horas del dieciocho de enero de 1999.
- 18.Sala de lo Constitucional. Sentencia con Ref. 475-98R. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las a las quince horas y veinte minutos del catorce de octubre de 1998.
- 19.Sala de lo Constitucional. Resolución con Ref. 229-98. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las ocho horas y treinta minutos del día diez de enero de dos mil 2000.
- 20.Sala de lo Constitucional. Ref. 11-97/12-97/1-99. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las once horas y cincuenta minutos del dieciséis de julio de 2022.
- 21.Sala de lo Constitucional. Amparo con Ref. 9-2002. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, a las doce horas y veinte minutos del día dos de septiembre de dos mil dos 2004.

Sala de lo Contencioso Administrativo.

- 22.Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Definitiva con Ref. 64-G-96. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las catorce horas del veintisiete de mayo de 1997.
- 23.Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 105- L- 2004. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las ocho horas del veinte de junio de 2006.
- 24.Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 38-P-1989. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1999.
- 25.Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref. 75-S-98. Corte Suprema de Justicia: El Salvador, emitida a las ocho horas y dos minutos del veinte de marzo de 1998.

Sala de lo Penal.

26. Sala de lo Penal. Sentencia con Ref. 437-CAS-2004. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las diez horas del ocho de agosto de 2007.
27. Sala de lo Penal. Sentencia con Ref. 313-CAS-03. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las diez horas del dos de marzo de 2004.
28. Sala de lo Penal. Sentencia con Ref. 94-C-2015. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las once horas con quince minutos del diez de agosto de 2015.

Cámaras.

29. Cámara de lo Contencioso Administrativo. Ref. 00037-18-ST-COAD-CAM. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las ocho horas con treinta y nueve minutos del veintidós de agosto de 2018.
30. Cámara Segunda de lo Civil de la Primera Sección del Centro. Ref. 1-PCEIF-15. El Salvador: Corte Suprema de justicia, 2017.

Tribunal Supremo Electoral.

31. Tribunal Supremo Electoral. Resolución de recurso de revisión planteado por el PCN. El Salvador: Secretaría del TSE, emitida a las quince horas y quince minutos del trece de octubre de 2015.
32. Oficina de Información y Respuesta. Resolución OIR-TSE-37-IV-2017. El Salvador: Tribunal Supremo Electoral, 2017.

Juzgados y Tribunales de Sentencia.

33. Tribunal Tercero de Sentencia. Sentencia con Ref. 0103-201-2006. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las dieciséis horas del diecisiete de marzo de 2006.
34. Tribunal Quinto de Sentencia. Ref. 288-1-2015. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, emitida a las doce horas con treinta minutos del dieete de mayo de 2018.
35. Juzgado Especializado de Sentencia con denominación Administrativa "A" de San Salvador. Sentencia definitiva de las catorce horas del seis de febrero del dos

mil veinte, dictada en el Proceso Penal con referencia judicial 54/63-A-2019. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020.

B) EXTRANJERA:

1. Corte Constitucional. Sentencia con Ref. C-303/10. Colombia: Corte Constitucional de Colombia, emitida el catorce de julio de 2010.
2. Corte Constitucional. Sentencia con Ref. C-740-2003. Colombia: Corte Suprema de Justicia, emitida el veintidós de agosto de 2003.
3. Corte Constitucional. Sentencia con Ref. C-374-1997. Colombia: Corte Suprema de Justicia, emitida el trece de agosto de 1997.
4. Corte Constitucional. Sentencia con Ref. C-374/97, C-740/03. Colombia: Corte Suprema de Justicia, 2003.
5. Sala Constitucional de Costa Rica. Sentencia 30-IV-2003. Costa Rica: Corte Suprema de Justicia, 2003.
6. Corte de Constitucionalidad. Sentencia de inconstitucionalidad, Expediente con referencia 2951-2017. Guatemala: Corte Suprema de Justicia, emitida el doce de febrero de 2018.
7. Sala de lo Penal. Sentencia del caso Filesa, con ref. 1/1997. España: Tribunal Supremo, 1997.