

Tribunal Supremo Electoral con capacidad para sancionar: Partidos políticos y campañas electorales fiscalizables

Guatemala, septiembre 2016

El Tribunal Supremo Electoral sancionó en varias ocasiones a los partidos, a lo largo del proceso electoral 2015, por incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento de campaña. Sin embargo, fue evidente la necesidad de reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos con el fin de dar al TSE una mayor capacidad de sanción y fiscalización, para transparentar los procesos electorales.

El octavo proceso electoral de la era democrática, celebrado en el 2015, fue convocado en medio de manifestaciones ciudadanas en contra de la corrupción y un panorama de cuestionamientos al sistema político del país. Los casos “Lavado y Política”¹ y “Cooptación del Estado”², denunciados por el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) evidenciaron, por un lado, la poca institucionalización y ausencia de democracia interna de los partidos políticos guatemaltecos, y por otro, la forma en que a través del financiamiento electoral se ha cooptado a los partidos, para convertirlos en un canal para obtener beneficios personales de las decisiones que toman los funcionarios.

Novales (2014) señala que en Guatemala el régimen de financiamiento partidario ha influido en la autonomía que los dirigentes partidarios tienen para tomar decisiones y nombrar candidatos, en la estabilidad, presencia territorial y permanencia en el tiempo de los partidos políticos, ya que este financiamiento usualmente viene de actores externos al partido. Además la opacidad con la que los dirigentes partidarios ejecutan y manejan el financiamiento contribuye a generar desconfianza en la ciudadanía.

Para los dirigentes y candidatos de los partidos políticos, la época electoral requiere de la mayor cantidad de recursos para financiar pauta publicitaria y organizar los mítines con los ciudadanos. En relación a la pauta publicitaria, es importante resaltar que los medios de comunicación también han jugado un papel determinante —especialmente la televisión, radio

y prensa— al apoyar a partidos políticos y candidatos; se pactan tarifas especiales y se promueven “infomerciales”³ para disfrazar el apoyo, de esta forma logran posicionar a determinados candidatos mediante mayor cobertura en los medios (CICIG, 2015, p. 48).

En tanto, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) ha afrontado dificultades para verificar la campaña electoral anticipada, supervisar y sancionar el origen y gasto de recursos financieros debido a que cuenta con poco personal e instrumentos técnicos. A pesar que la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) ha contemplado sanciones y multas, las mismas no son drásticas ni desincentivan que los partidos dejen de incumplir las normas.

Campaña electoral anticipada:

Los partidos políticos pueden realizar campaña electoral desde el día de la convocatoria a elecciones generales, hasta 36 horas antes del día de las elecciones, tal y como lo establece la LEPP en su artículo 219. Sin embargo, los partidos han realizado actos de propaganda durante época no electoral de manera abierta, violando en reiteradas ocasiones las normas. Así sucedió en 2014, un año antes del proceso electoral, cuando los partidos intensificaron la promoción de líderes que se perfilaban como candidatos.

En mayo de 2014, el TSE emitió el Acuerdo 117-2014, en el que ordenaba a las organizaciones políticas remover y suspender toda propaganda electoral anticipada en el plazo de 30 días o se procedería a suspenderlas. Dicha disposición no fue acatada por los partidos, por lo que en julio del mismo año, a través del Acuerdo 147-2014, el TSE acordó suspender a 11 organizaciones políticas: Corazón Nueva Nación (CNN), Compromiso Renovación y Orden (CREO), Partido Patriota (PP), Libertad Democrática Renovada (Líder), TODOS, Partido Republicano Institucional (PRI), Partido Unionista (Unionista), Partido de

¹ Se acusó a Manuel Barquín, candidato vicepresidencial de Líder, a Manuel Barquín y a Jaime Martínez Lohayza, candidatos del mismo partido, de integrar, en los últimos 7 años, una organización criminal dedicada al lavado de dinero y otros activos para financiar partidos políticos.

² Se acusó al ex binomio presidencial y a la cúpula del Partido Patriota de llegar al poder para beneficiarse de los negocios que el Estado hacía con empresas privadas. Además, se estableció que los canales de televisión abierta brindaron financiamiento electoral durante el 2013 al Partido Patriota, para que una vez en el poder beneficiarían a los canales.

³ Comerciales disfrazados de información presentada en noticieros.

Avanzada Nacional (PAN), Unión Nacional del Cambio (UCN), Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y Victoria. Estas fueron las primeras medidas emblemáticas que el TSE tomaría en aras de transparentar el proceso electoral.

En septiembre de ese mismo año, el TSE levantó la suspensión a los 11 partidos, luego de que removieran su propaganda. Sin embargo, unos días después, el PP realizó un evento masivo en el que se anunció a Alejandro Sinibaldi, entonces ministro de Comunicaciones, como candidato presidencial; esta actividad fue dirigida por Roxana Baldetti, entonces vicepresidenta de Guatemala, y transmitida por varios medios de comunicación radial y televisivos (Novales, 2015).

A raíz de ese evento, a través del Acuerdo 294-2014, el TSE suspendió al PP por propaganda electoral anticipada y canceló la inscripción de Baldetti como secretaria general del partido, por incompatibilidad de funciones. La Constitución Política de la República contempla en su artículo 182 la incompatibilidad de cargos oficiales y políticos. En febrero de 2015, el TSE, nuevamente levantó la suspensión al PP.

Las denuncias de campaña electoral anticipada realizada por candidatos y partidos se intensificaron en 2015, a pesar que esta no era una práctica nueva. Algunos partidos incluso se valieron de la figura de fundaciones de lucro, la presentación de datos falsos o incompletos y de la utilización de recursos públicos para financiar sus actividades.

El TSE emitió una serie de sanciones a los partidos con el objetivo de que se acataran las normas establecidas en la LEPP, además redujo el techo de gastos de campaña a 11 partidos que fueron sancionados previamente por realizar campaña electoral anticipada. En el cuadro 1 se detallan algunas de las sanciones más emblemáticas.

Financiamiento partidario:

En época electoral, los partidos en los primeros tres lugares de intención de voto suelen recibir financiamiento de actores externos al partido o de empresas con el objetivo de que los candidatos electos tomen decisiones en beneficio de estos financistas. Para el TSE representa enormes retos cumplir con la función de fiscalizar y verificar el gasto que realizan los partidos y llevar a cabo la auditoría interna del Tribunal en época electoral, debido al poco recurso humano con el que cuenta. En la gráfica 1 se muestra el gasto de campaña electoral por partido que reportó la Auditoría al pleno de magistrados.

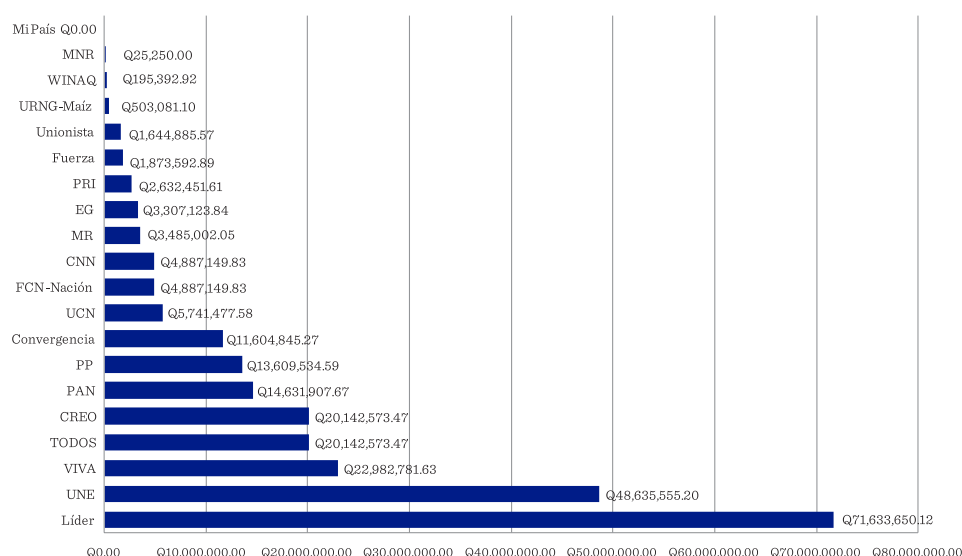
En la gráfica 2 se muestra un aproximado de lo que significó para cada partido el costo de cada uno de los votos obtenidos. Se dividió el total de todos los votos obtenidos en todos los tipos de elecciones de cada partido dentro del gasto de campaña que reportó el TSE por partido. La cantidad de cada voto puede distar del gasto real debido a la poca capacidad que el TSE ha tenido para fiscalizar el gasto de campaña, pero muestra una proyección para fines de análisis.

Cuadro 1: Sanciones impuestas a partidos políticos

Partido político sancionado	Razón de la sanción	Efecto de la sanción	Acuerdo Gubernativo que lo respalda
PP	Propaganda electoral anticipada	Multa de US\$250,000.00	Acuerdo 88-2015
UNE Líder	Propaganda electoral anticipada	Multa de US\$60,000.00	Acuerdo 113-2015
Líder	Utilizar propaganda electoral que contenga cualquier manifestación relacionada con el uso indebido de los símbolos patrios	Retiro de la propaganda electoral en 8 días	Acuerdo 155-2015
Líder PP	Propaganda electoral anticipada	Deducción de un 10 % del techo de gastos de campaña electoral	Acuerdo 262-2015
TODOS UNE CREO-Unionista	Propaganda electoral anticipada	Deducción de un 7 % del techo de gastos de campaña electoral	Acuerdo 262-2015
PRI	Propaganda electoral anticipada	Deducción de un 1.41 % del techo de gastos de campaña electoral	Acuerdo 262-2015
PAN	Propaganda electoral anticipada	Deducción de un 1.30 % del techo de gastos de campaña electoral	Acuerdo 262-2015
UCN	Propaganda electoral anticipada	Deducción de un 0.13 % del techo de gastos de campaña electoral	Acuerdo 262-2015
Líder	Propaganda electoral anticipada	Abstenerse de pautar por sí o por tercera persona individual o colectiva	Acuerdo 302-2015
CNN	Propaganda a favor del partido Líder	Abstenerse de pautar por sí o por tercera persona individual o colectiva a favor de Líder	Acuerdo 345-2015
Líder	Propaganda electoral anticipada	Abstenerse de pautar por sí o por tercera persona individual o colectiva y multa por US\$250,000.00	Acuerdo 346-2015

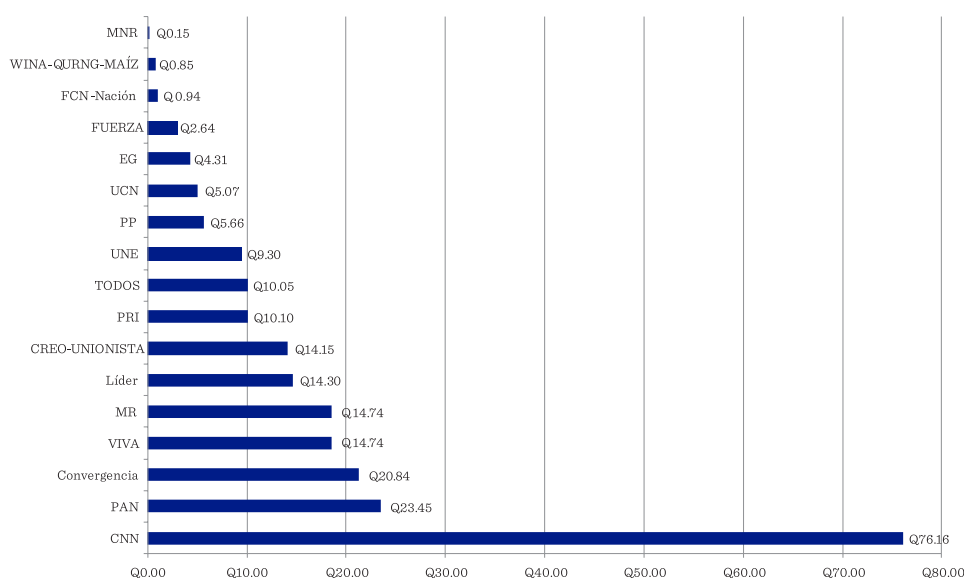
Nota: Adaptado de acuerdos emitidos por el TSE.

Gráfica 1: Gasto de campaña electoral por partido político



Nota: Adaptado de datos del Tribunal Supremo Electoral 2016. No aparecen datos de gasto del partido Mi País.

Gráfica 2: Costo de un voto, por partido



Nota: Adaptado de datos del Tribunal Supremo Electoral 2016

Dentro de la gráfica 2 resalta que la UNE, que logró pasar a segunda vuelta en la elección de binomio presidencial, tuvo un gasto por voto obtenido de Q9.30, uno de los más bajos si se evalúa su desempeño. Aunque, para FCN-Nación, que obtuvo la Presidencia de la República, cada voto significó un gasto menor a Q1.00. También, FCN-Nación fue uno de los partidos que reportaron un gasto menor a Q5 millones en campaña electoral, tal y como se muestra en la gráfica 1.

Por otro lado, el partido con el mayor costo por voto fue CNN, con Q76.16 por cada voto obtenido, a pesar de que no presentó candidatos a binomio presidencial, aunque públicamente manifestó su apoyo a la candidatura presidencial de Manuel Baldizón, de Líder.

En este sentido, el TSE emitió una sanción a CNN por realizar campaña electoral a favor de Líder, cuando ese último tenía prohibido realizarla por haber sobrepasado su límite de gastos. Líder, incluso con la ayuda de CNN, no logró pasar a segunda vuelta y cada voto le significó un costo de Q14.74.

Tal y como se ha mostrado, Líder fue sancionado previamente y durante el proceso electoral por las constantes violaciones a la LEPP y por exceder el techo de gastos de campaña. Por ello, concluido el proceso electoral, el TSE inició su cancelación.

Cambios a la LEPP:

A pesar de las sanciones impuestas a los partidos durante el 2014 y 2015, el TSE ha afrontado dificultades para supervisar y sancionar el origen y gasto del financiamiento partidario, sobre todo en los departamentos del país, donde no se cuenta con el suficiente recurso humano. La LEPP mostraba debilidades al no estipular sanciones fuertes para los partidos, lo que evidenció la necesidad de reformarla. Estas situaciones demostraron la necesidad de reformar la LEPP con el objetivo de transparentar los futuros procesos electorales.

Al respecto de las reformas al régimen de financiamiento de los partidos políticos, Novales (2014) proponía en el estudio *Partidos políticos guatemaltecos: Financiamiento e institucionalidad*, que los cambios debían enfocarse en establecer rubros del financiamiento público para actividades programáticas y de formación; fortalecer y ampliar la regulación sobre medios de comunicación, brindando espacios y límites a los partidos en función de su organización territorial, número de afiliados o desempeño electoral; y descentralizar la rendición de cuentas, estableciendo normas y sanciones para los dirigentes y candidatos por la gestión financiera de los partidos.

Ante la necesidad evidente de generar cambios en la legislación electoral, el pleno de magistrados del TSE presentó la iniciativa de reformas a la LEPP en junio de 2015. Dicha propuesta de reformas fue discutida durante 2015 y 2016; en julio de 2016. Las reformas LEPP aprobadas y publicadas bajo el Decreto 26-2016.

Fortalecimiento de la capacidad sancionatoria y fiscalizadora del TSE:

El Decreto 26-2016 contiene cambios importantes en distintas áreas. En materia de financiamiento y campañas electorales de los partidos políticos, así como la capacidad fiscalizadora y sancionatoria del TSE, se pueden destacar los siguientes aspectos:

Capacidad de fiscalización: Se fortalece el trabajo de fiscalización del TSE al contemplar el trabajo en conjunto con la Contraloría General de Cuentas, Superintendencia de Administración Tributaria, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Telecomunicaciones y los funcionarios públicos.

Asimismo, las autoridades partidarias deberán proporcionar acceso a los libros de contribuciones de los partidos y la información contable de las contribuciones realizadas por financistas. El TSE tendrá la potestad de estimar las contribuciones en especie que no consten en los libros. Por otro lado, se establecen prohibiciones sobre el origen del financiamiento y sobre las contribuciones a candidatos; todas las

contribuciones deberán canalizarse a través de la organización política.

Individualización de las responsabilidades: El secretario general nacional, los secretarios departamentales y municipales, candidatos, afiliados y financistas serán fiscalizados por los recursos financieros, públicos y privados que manejen de los partidos.

Régimen de sanciones: Establece multas más drásticas y financieramente más altas para quien o quienes no cumplan con lo establecido. Además, contempla la suspensión, prohibición de recibir financiamiento público o privado y la cancelación del partido. No se permite la campaña individual para un cargo de elección previo a la convocatoria a la elección, de comprobarse este hecho, no será inscrito el candidato y será sancionado el partido político por el que pretenda inscribirse.

Financiamiento público: Se destina un rubro para capacitación y formación de los afiliados y establece la distribución entre los órganos departamentales y municipales y para campaña electoral en año de elecciones atendiendo el criterio del número de empadronados.

Competencia electoral equitativa: El TSE desarrollará un plan de distribución igualitaria de los espacios y tiempos en medios de comunicación social para cada partido político, de la siguiente manera: 50 % para los candidatos a binomio presidencial, 25 % para los candidatos a diputados y 25 % para los candidatos a corporaciones municipales. Los partidos, personas individuales y jurídicas tienen prohibido contratar espacios y tiempo en medios de comunicación para propaganda electoral.

Por último, un aspecto que representa un avance, tanto para el pleno de magistrados actual como para los venideros, es la creación de la Comisión de Actualización y Modernización Electoral, que será la encargada de proponer reformas después de cada proceso electoral. De esta manera se abre la puerta para que se puedan evaluar los aspectos que dificulten celebrar un proceso transparente.

Referencias:

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). (2016). *Informe analítico del proceso electoral 2015*. Guatemala.
- CICIG. (2015). *Informe: El financiamiento de la política en Guatemala*. Ciudad de Guatemala.
- Guatemala (1985). *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Decreto No. 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.
- Novales, Hugo (2014). *Partidos políticos guatemaltecos: Financiamiento e institucionalidad*. ASIES. Guatemala.
- Novales, Hugo (2015). *Corrupción, protesta, ¿reforma?* En ASIES (2015). *Actualidad Política* No. 10. Agosto. Pp. 1-10. Recuperado el 04 de abril de 2016 de: http://www.asies.org.gt/download.php?get=2015_DISOP_Revista_ActualidadPoliticaNo10.pdf
- Tribunal Supremo Electoral (2016). *Memoria de Elecciones generales y de Diputados al Parlamento Centroamericano 2015*. Guatemala.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
10ª Calle 7-48 zona 9, Ciudad de Guatemala
Teléfono: (+502) 2201-6300 Fax: (+502) 2360-2259
www.asies.org.gt / asies@asies.org.gt

Autor: Gabriell Duarte

Equipo de investigación: José Carlos Sanabria, Hugo Novales, Karin Erbsen de Maldonado, Renzo Rosal, Andrea Morales, Astrid Perdomo

Dirección de Investigación: Guisela Mayén

Revisora de estilo: Ana Lucía Blas

Diagramación: Cesia Calderón



/asiesgt



/asies_gt



Este reporte está protegido por una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported.