

**Universidad San Francisco de Quito**

**Análisis de la Ley de Gasto Electoral:**

**La Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda  
Electoral: ¿garantiza la igualdad y equidad?**

**María Paz Jervis Pástor**

**Título a ser obtenido: Abogada**

**Quito, enero de 2006**

© Derechos de Autor

María Paz Jervis Pástor

2006

## Resumen

El trabajo que presento a continuación es una reflexión sobre el Gasto Electoral contemplado tanto en la legislación ecuatoriana, como en los principios de igualdad, equidad y transparencia inherentes a la democracia. El Ecuador ha sufrido una profunda inestabilidad política en las últimas tres décadas y no ha logrado consolidar una efectiva democracia. Sin embargo, se han hecho varios esfuerzos desde la ciudadanía para activar las instituciones que permitan alcanzar un Estado de Derecho y niveles de democracia óptimos.

Las reflexiones de esta tesina tienen tres capítulos en los que abordo los siguientes aspectos del análisis:

- El primer capítulo verifica las razones para controlar el gasto electoral; esto comprende razones históricas y políticas. Se refiere a las distintas experiencias en materia de control de gasto electoral en cuanto a límites, reportes, sanciones. También examina los vínculos que existen entre la clase política con los grupos económicos de poder y los aportantes de campaña en la actividad pública de un país.
- El segundo capítulo hace un análisis exhaustivo de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral expedida por primera vez en el Ecuador en marzo de 2001 y que ha sufrido algunas reformas. Las instituciones previstas en esta ley, una referencia breve a datos oficiales de los monitoreos de las elecciones y de la actividad del órgano de control Tribunal Supremo Electoral (TSE).
- Y por último el tercer capítulo que recoge algunas de las instituciones jurídicas en materia de gasto electoral en dos países latinoamericanos: Chile y Costa Rica. Y a partir de ello un análisis comparativo con la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral. Dentro de este capítulo sugiero que algunas de las instituciones de las leyes de control electoral de los dos países citados, podrían ser incorporadas con mucho éxito a la legislación de nuestro país.

Finalmente tengo unas páginas de conclusiones, aunque éstas se desprenden también del tercer capítulo. Ahí manifiesto la importancia, que tiene a mi juicio, un efectivo control de gasto electoral para garantizar la igualdad de los ciudadanos y ciudadanas a la hora de participar en los procesos electorales; y del mismo modo para desvincular el dinero y el poder económico de la representatividad político y pública.

## **Abstract**

The following work is a reflection on the Electoral Expenditure taken in account by the Ecuadorian legislation, as well as on the equality, equity, and transparency principles lifeless on to democracy. Ecuador has suffered a deep political instability through out the last three decades and has not achieved to consolidate an effective democracy. However, some efforts have been made by the people to activate the institutions that allow achieving a State of Rights and ultimate levels of democracy.

The reflexions of this written project have three chapters that talk about the following aspects of the analysis:

- The first chapter verifies the reasons to control the electoral expenditure; this covers historical and political reasons. It refers to the different experiences on the subject of electoral expenditure on what refers to limits, reports, sanctions. It also explains the existing links between the political class and economical power groups and the campaign contributions on the public action of a country.
- The second chapter makes an extensive analysis on the Organic Law of Electoral Expenditure Control and the Electoral Propaganda issued for the first time in Ecuador on March of 2001 and that has suffered some reforms. The institutions foreseen by this law, a quick reference to electoral monitoring official data y of the activity of the control entity for the (TSE) Supreme Electoral Tribunal.
- Finally the third chapter gathers some of the legal institutions on electoral expenditure matter in two Latin-American countries: Chile and Costa Rica. And from then on a comparative analysis with the Organic Law of Electoral Expenditure Control and the Electoral Propaganda. With in this chapter I suggest that some of the institutions electoral control laws of the stated countries could be incorporated with much success to our Country's legislation.

Finally I have some pages of conclusions, though these refer as well to the third chapter. There I state the importance, that my judgment has, an effective control on electoral expenditure to guarantee the equality of the people when participating on the electoral processes, furthermore to unlink the money and the economical powers from the political and public portrayal.

## Índice

Introducción .....	1
Capítulo Primero.....	3
Razones para controlar el Gasto Electoral.....	3
¿Qué ha motivado el control del Gasto Electoral?.....	4
Igualdad y Equidad.....	4
Transparencia.....	12
Límites de Gasto.....	16
Contribuyentes.....	19
Control del Financiamiento y del Gasto Electoral.....	21
El Estado como Contribuyente.....	24
Capítulo Segundo.....	28
Contenido de la vigente Ley Orgánica de Control Y Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.....	28
Resumen de la Ley.....	28
Financiamiento: transparencia y montos permitidos.....	33
Origen del Financiamiento.....	33
Naturaleza del Financiamiento: ¿qué es?.....	35
Tipos de Aportes.....	36
Mecanismo de Control de Monto, Destino y Origen de Gasto Electoral.....	36
¿Qué tipo de aportes y cómo se reportan éstos al TSE?.....	38
Montos o límites al Gasto Electoral.....	42
Régimen de sanciones: Monto, Origen y Destino.....	47
A. En cuanto al Monto.....	47
B. En cuanto al Origen.....	49
C. Por el Destino de los Aportes.....	50
Franjas Publicitarias.....	52
Pautas Normativas a los medios de comunicación para que éstos contribuyan a la aplicación efectiva de la Ley.....	55

Capítulo tercero.....	58
Propuestas para mejorar la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y la Propaganda Pública del Ecuador, tomando referencias de la legislación de Chile y Costa Rica.....	58
Control del Gasto Electoral en la República de Chile.....	59
Control del Gasto Electoral en la República Costa Rica.....	62
Ideas para incorporar a la Ley Orgánica de Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral del Ecuador.....	65
Conclusión.....	68
Bibliografía.....	70

## INTRODUCCIÓN

Los últimos años de vida democrática han sido complejos para la política ecuatoriana marcada por crisis e inestabilidad del gobierno central. Los que nacimos en la década de los 80 podemos recordar al menos diez Presidentes de la República y tres golpes de estado. La inestabilidad social y política ha impedido la consolidación de un verdadero Estado de Derecho en nuestro país.

Los últimos años ha habido importante actividad de la sociedad civil para replantear prácticas políticas y sociales que acaben con las deficiencias del sistema democrático. Los esfuerzos han sido variados y en mi opinión que poco a poco se han ido sentando mejores bases de un país más democrático.

Uno de los pasos importantes que se ha tomado en la reforma política que le urge al Ecuador es el control del gasto electoral. Como sostengo en mi tesina, controlando los gastos que se generan en una campaña electoral se garantizan el cumplimiento de principios básicos de la democracia como son igualdad y transparencia.

La primera Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y la Propaganda Electoral se expidió en el año 2001. A partir de entonces ha sufrido reformas y el proceso de control ha evolucionado, sin embargo, la importancia que adquiere este tema en la ciudadanía es en mi opinión parte del eco que ha recibido el tema en los medios y la opinión pública en buena medida a partir de la actividad que realiza la organización no gubernamental Participación Ciudadana.

Desde el año 2002 Participación Ciudadana alentó el estudio sobre la experiencia de otros países en materia de control de gasto electoral, y difundió la importancia de que los ciudadanos y las ciudadanas observemos los procesos electorales y exijamos el cumplimiento de la ley. Adicionalmente creó el Observatorio y Monitoreo de Medios de las Campañas Electorales, a través del que realiza un seguimiento a los principales medios de comunicación para contrastar la información oficial de los gastos en campaña de cada uno de los candidatos y las candidatas.

Los ecuatorianos y las ecuatorianas hemos reconocido en la importancia de tener una ley clara y concisa que regule los gastos electorales, de exigir del Tribunal

Supremo Electoral y a nuestros gobernantes y quienes aspiran a serlo, transparencia en los procesos electorales.

Todavía faltan muchas cosas por mejorar en materia de control de gasto electoral en el Ecuador, muchas reformas legislativas. Cuando un proceso de reforma política estará en marcha dentro de poco en el país, debemos recordar que los cambios legislativos, por más efectivos que sean –y es positivo que mejore la normativa jurídica- no serán suficientes para consolidar la democracia ecuatoriana si no van acompañados de un eficaz funcionamiento de las instituciones y de librar al estado de un indebido influjo de partidos, gremios o corporaciones. Un estado democrático debe tener independencia de grupos de presión y evitar sobretodo que sus funciones y cargos tengan conflictos de interés a fin de que representen de forma efectiva al interés público. Uno de los grandes problemas de la democracia ecuatoriana la confusión sino utilización del Estado para propósitos particulares. En materia de gasto electoral y control ese ha sido el caso. Esta tesina trata de encontrar fundamentos en los principios democráticos y en mejoras de distinto tipo para contribuir un proceso de consolidación institucional en este campo. A lo largo de las siguientes páginas abordaré los principales aspectos de nuestra ley, y los objetivos que debemos cumplir. Finalmente revisaré brevemente alguna de las experiencias de otros países latinoamericanos y haré algunas sugerencias de lo que puede convenir a nuestra legislación pero como sostengo en mi tesina, sobre todo despartidización de los órganos de control.



## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **RAZONES PARA CONTROLAR EL GASTO ELECTORAL**

El control del gasto electoral es un tema relativamente reciente en nuestro sistema político. En este capítulo mencionaré los principios por los cuales es importante que el Estado realice un control e imponga una limitación efectiva del presupuesto que utilizan los candidatos para promocionarse en los procesos electorales.

Seguramente una de las expresiones más vivas de la democracia contemporánea es la garantía de participación electoral de los ciudadanos y ciudadanas. Por un lado la posibilidad de elegir a sus representantes y por otro la de ser elegido para ocupar dignidades públicas y representar a una colectividad.

La noción de igualdad de los seres humanos tiene una aplicación específica en lo que se refiere en igualdad de éstos ante la ley. El Art. 7 de la Declaración de Derechos Humanos señala:

Artículo 7: "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación."

Cuando hablamos del principio de igualdad, como uno de los presupuesto para desarrollar el control del gasto electoral en un país, partimos de dos vertientes, en primer lugar que todos los seres humanos somos iguales sin distinción alguna; y, la segunda que todas las personas somos iguales ante la ley, y por tanto, al ser miembros de una colectividad todos podemos participar en la vida política en igualdad de oportunidades. Las Constituciones modernas recogen estas dos manifestaciones del principio de igualdad.

**¿Qué ha motivado el control del Gasto Electoral?**

El control del gasto electoral tiene como motivación a principios básicos que son fundamento de la democracia. Estos principios responden a valores políticos que el sistema democrático pregona.

Dichos valores, trascendentes dentro de la dinámica de la democracia, son la igualdad, equidad y la transparencia en los procesos políticos.

Para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer un efectivo control sobre quienes aspiran ser gobernantes se requiere de la publicidad y la transparencia del gasto electoral y de crear condiciones de igualdad y de equidad entre los candidatos. Garantizando estos principios en la elección de delegados dentro de un sistema de democracia indirecta, se evitan distorsiones que afecten la representatividad de los elegidos.

## **IGUALDAD Y EQUIDAD.-**

<sup>1</sup>*“El principio o derecho de igualdad se fundamenta en la creencia generalizada o en la convicción de la igualdad de todo ser humano en cuanto a su dignidad como tal, lo cual es un denominador común en el pensamiento constitucionalista...”*, nos dice Jorge Zavala Egas.

Este principio de igualdad tiene una conexión directa con valores universales que los estados modernos han adoptado dentro de los propios países y también en el marco internacional. Es así que en materia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el principio de igualdad de las personas es la base medular sobre la que se fundamentan el resto de derechos y garantías individuales.

### <sup>2</sup>**Artículo 1**

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

### **Artículo 2**

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se

---

<sup>1</sup> Zavala Egas, Jorge. Derecho Constitucional. Tomo I. Pág. 144. Guayaquil: EDINO. 1999

<sup>2</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos

trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónoma o sometida a cualquier otra limitación de soberanía.

En nuestro país la tendencia de los últimos años ha sido, por un lado, a universalizar cada vez más el voto y, por otro, ampliar cada vez más las sedes del voto, (esto es, que son cada vez más las dignidades públicas que se designan por elección popular, cada vez son menos las personas que quedan excluidas a ejercer este derecho. Del mismo modo, en el Ecuador se ha disminuido las restricciones para participar y ser elegido o elegida, dentro de procesos electorales.

Sin embargo, no basta con que la Ley nos permita a todos participar en procesos electorales. La Constitución Política del Ecuador, en su Art. 26, establece que los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianas gozan de los derechos políticos a elegir y ser elegido, así como a participar en la vida pública:

<sup>3</sup>**Art. 26.-** Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas.

Estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la ley.  
Los extranjeros no gozarán de estos derechos.

No basta porque en la práctica hay desigualdades estructurales de facto de acceso a recursos sociales, por lo que es necesario tomar medidas para que se cumplan el principio de igualdad. La realidad exige poner en práctica mecanismos que contrarresten las desigualdades y que eviten la violación de estas disposiciones.

Dentro del capítulo de los Derechos Políticos de la Constitución, se establece la obligatoriedad de ejercer el derecho a voto a casi todos los ecuatorianos y ecuatorianas. Las excepciones que prevé la Carta Política son mínimas. Visto que el

---

<sup>3</sup> REPÚBLICA DEL ECUADOR. Constitución Política. 1998

<sup>4</sup>derecho de elegir es prácticamente universal para quienes están en goce de sus derechos políticos, cabe preguntarse si, del mismo modo, es universal el derecho de ser elegido. ¿Todos los ecuatorianos y las ecuatorianas en goce de nuestros derechos políticos podemos ser elegidos? ¿El derecho de igualdad se contempla en el marco del derecho a ser elegido?

Según las disposiciones legales nacionales e internacionales que revisamos durante esta reflexión, la respuesta a las dos interrogantes anteriores es afirmativa. Pero no basta con tener el derecho a ser elegido escrito en la ley, además son varios preceptos los que se deben cumplir para que se puedan ejercer los derechos políticos de forma efectiva.

La noción de igualdad es concomitante a la noción de elegir y ser elegido en un sistema democrático. La igualdad, desde luego, no quiere decir que las personas seamos materialmente iguales. Lo que la igualdad implica en términos jurídicos es que todas las personas somos titulares de derechos, que todos y todas somos iguales ante la ley, y que la ley debe buscar igualar en aplicación del principio de equidad, en lo posible, las desigualdades que existen. En la realidad, este principio al establecer las condiciones que permitan un ejercicio de derechos democráticos equitativo entre todos y todas, materializa el espíritu de igualdad y no discriminación que postula nuestra Constitución Política:

<sup>5</sup>**Art. 23, numeral 3**

*Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes (...)* 3.- **La igualdad ante la ley.** *Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades oportunidades, sin discriminación,*

---

<sup>4</sup> REPÚBLICA DEL ECUADOR. Constitución Política. 1998: "Art. 27.- *El voto popular será universal, igual, directo y secreto; obligatorio para los que sepan leer y escribir, facultativo para los analfabetos y para los mayores de sesenta y cinco años. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hayan cumplido dieciocho años de edad y se hallen en el goce de los derechos políticos. Los miembros de la fuerza pública en servicio activo no harán uso de este derecho. Los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República, en el lugar de su registro o empadronamiento. La ley regulará el ejercicio de este derecho.*"

<sup>5</sup> REPÚBLICA DEL ECUADOR. Constitución Política. 1998

*en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia,  
color, origen social, idioma; religión filiación  
política, posición económica, orientación  
sexual, estado de salud, o diferencia  
de cualquier otra índole;*

Cabe recordar que además, varios instrumentos internacionales que el Ecuador se ha comprometido a respetar, establecen que la igualdad, es un derecho fundamental y que el Estado debe garantizar las condiciones para que las personas puedan desenvolverse y participar en la vida política en <sup>6</sup>igualdad de condiciones.

<sup>7</sup>Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En aplicación de las normas de la Constitución y de tratados internacionales, dentro de un proceso electoral se debe asegurar que quienes participen, cuenten con reglas claras de juego que garanticen que entre otras cosas, deberán prever que la competencia entre los aspirantes a una dignidad pública sea en igualdad. En la

---

<sup>6</sup>Declaración Universal de los Derechos Humanos Artículo 10: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.”

Convención Americana Sobre Derechos Humanos Artículo 24: “Igualdad ante la Ley: Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”

<sup>7</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Art. 25

carrera para llegar a la obtención del cargo público, cada candidato o candidata va a utilizar los recursos que tengan a su alcance para persuadir la voluntad del electorado y conseguir apoyo a sus propuestas.

Hay que tomar en cuenta que en la actualidad los recursos audiovisuales y tecnológicos son cada vez mayores. Esto implica, por un lado, que los costos para difundir las ideas y comunicarse van a incrementarse por el precio de la publicidad en medios. Por otro lado es evidente que la sociedad cada vez consume más información, de tal modo, que los candidatos se ven obligados a utilizar cuantos recursos existan para maximizar su llegada a la gente.

Para ilustrar esta información voy a citar Jorge Mario García Laguardia, quien en sus reflexiones *DINERO Y POLÍTICA LA CUADRATURA DEL CÍRCULO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA* (Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Número 99 Septiembre-Diciembre 2000), recoge los pensamientos de algunos autores y afirma:

*8/ Y esta es la situación que se viene acumulando desde hace varios años. Eduardo Posada Carbo indica que el costo de la campaña presidencial de los Estados Unidos de 1996 fue de 800 millones de dólares. De acuerdo con la revista Fortune, la pasada elección de los Estados Unidos ha sido la más cara de la historia de ese país, si no de todo el mundo, ya que fueron 2000 millones de dólares que se gastaron, de los cuales 250 fueron contribuciones sobre las cuales no existen límites. En la investigación oficial llevada a cabo por la Comisión del Congreso y por la fiscal Janet Reno, se evidencia que en esa campaña se derrumbó el sistema de límites a las contribuciones electorales y la plena revelación del origen de las mismas, en ambos partidos, y que llegaron contribuciones del extranjero, sobre todo de corporaciones asiáticas con el objeto, según apunta reciente estudio, de "lograr influir en la política que la Casa Blanca adoptase en relación a esa región" /*

Lo que ocurre en Estados Unidos es un fenómeno que se repite en casi todas las democracias del mundo, tanto de países desarrollados como de países en vías de desarrollo. Este incremento exagerado de gastos en campañas electorales ha ocurrido también en el Ecuador.

---

<sup>8</sup> Zovatto, Daniel. "La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada", en varios autores, La financiación de la política en Iberoamérica, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. XXV.

Podemos hacer una breve y muy general comparación en lo ocurrido en las dos últimas elecciones. Considerando que PC no cubre más que un pequeño porcentaje.  
\*Revisar Anexos 1 y 2.

El estrecho vínculo con el dinero que cada vez más tiene la promoción política puede acarrear peligros de distinta índole para la democracia. Dado que las campañas electorales, entre otras cosas, dependen de la cantidad de dinero con la que cuentan los candidatos y las campañas electorales son el único medio por el cual los candidatos presentan sus propuestas dentro del contexto político ecuatoriano, porque aquellos candidatos y candidatas que cuenten con mayores recursos económicos, tendrán mayores posibilidades de acceder al electorado.

Pero hay un elemento adicional, los partidos políticos en nuestro país, en término generales, son organizaciones electoralistas y circunstanciales, más allá que se mantengan vigentes durante años. Su actividad se reduce prácticamente a lo electoral y coyunturalmente a los acuerdos legislativos: cuando en realidad en una democracia madura y estructurada los partidos políticos deberían ser espacios permanentes, democráticos e institucionalizados de debate, opinión y generación de actores políticos. Justamente como resultado de las características descritas previamente, es que los partidos políticos se convierten en promotores de candidatos y gestores de campañas electorales. Y no a la inversa, que tras promover un candidato, asuman la responsabilidad de la actividad política.

En países donde los partidos políticos juegan el rol que acabo de mencionar, las campañas electorales son importantes pero no siempre decisorias. Un ejemplo de ello es España, <sup>9</sup>las dos fuerzas políticas más grandes son el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, además de otras fuerzas menores pero igualmente activas como son Izquierda Republicana, Izquierda Unida o el PNUV.

Estos partidos políticos funcionan con procesos democráticos, cuentan con mesas directivas elegidas por los mismos militantes del partido, para que representen la postura que el partido político toma frente a las distintas circunstancias del país, y las decisiones más importantes son sometidas a la votación de los militantes.

Por tanto su actividad a través de mítines es permanente, durante estas reuniones se debaten los problemas que aquejan al país y se llega a consensos. De tal modo que los líderes y las posturas de los partidos, son de conocimiento público y casi siempre resultado de las corrientes sociales más fuertes.

---

<sup>9</sup> <http://gl.wikipedia.org>; <http://www.la-moncloa.es>

También hay que decir que los gobiernos de turno, consultan y negocian los temas de mayor trascendencia con los líderes de los partidos políticos -de oposición casi siempre- aunque éstos no ostenten ningún cargo público. Su legitimidad se halla en que cuentan con el respaldo de muchos ciudadanos y ciudadanas.

Lamentablemente en muchos países, el nuestro desde luego, los partidos políticos no funcionan de otro modo. Como ya señalé en los párrafos anteriores la campaña electoral se vuelve en la oportunidad de que el electorado conozca a los futuros gobernantes.

En el contexto ecuatoriano, la capacidad económica de los candidatos tiene mucha influencia en los resultados electorales, porque siendo los partidos políticos eminentemente electoralistas; y dado que las campañas electorales son extremadamente onerosas, quien tiene mayor dinero hace mayor campaña y llega más fácilmente a los ciudadanos y a las ciudadanas.

Sin embargo hay que señalar que en la esfera política y social no todo es tan exacto ni tan predecible. Si bien evidenciamos un factor de ventaja en aquellos políticos que cuentan con mayores recursos económicos en las campañas electorales, también hay que decir que sólo una campaña millonaria no garantiza el triunfo. Un ejemplo de ello es el multimillonario empresario ecuatoriano Álvaro Noboa, quien durante tres períodos presidenciales ha intentado alcanzar la presidencia del Ecuador y no lo ha conseguido. Sus campañas han sido extremadamente costosas y en las dos últimas en que ya se contaba con legislación de control de gasto electoral, superó los límites permitidos de gasto electoral, y aunque ha llegado a la segunda vuelta, no ha llegado a la presidencia.

Una de las realizaciones del principio de igualdad ante la ley es limitar el gasto electoral a los candidatos, para dar oportunidad y no una ventaja a quienes tengan más dinero o mayores recursos económicos para la campaña electoral. De tal modo que al equiparar o limitar la cantidad de dinero que inviertan cada uno de los candidatos en los procesos electorales se garantice el referido principio de igualdad. Respondiendo al principio de equidad, sólo deberán participar candidatos en un mismo proceso electoral, si lo hacen en igualdad de condiciones.

La tendencia actual es a reducir las diferencias de los montos de los recursos económicos con los que cuentan los competidores durante las campañas, se quiere que los candidatos, no tengan excesivas diferencias ni rebasen topes máximos. Con ese propósito, el estado dispone normas y límites para recibir recursos públicos o privados.



## Transparencia

La transparencia si bien es uno de los valores de la democracia contemporánea, es un concepto difícil de definir. El Diccionario Jurídico contiene esta definición:

<sup>10</sup>**Transparencia:** *“Percepción de los propósito o intereses ajenos, aún sin declararlas el interesado; ya por sus actos, por sus expresiones descuidadas o torpes por sus antecedentes.”*

Esta definición de transparencia tiene que ver con la identificación de los motivos subjetivos de una persona jurídica en el desarrollo de sus actividades en la vida social. La transparencia en materia de gasto electoral más bien atañe a la apertura que los ciudadanos participantes en un proceso electoral deben ofrecer al resto de la ciudadanía de tal manera que ésta conozca el origen y manejo de los recursos que impulsan la campaña.

Me parece por tanto más ilustrativo para efectos, de este trabajo acudir a los manuales de Derecho Comunitario Europeo. Uno de los pilares de su proceso de integración y de su democracia comunitaria ha sido la transparencia pública de su sistema. Por eso cito a una de las *madres* del Derecho Comunitario, la profesora Mangas, en un estudio afirma:

<sup>11</sup>*“...Es verdad que la idea de transparencia no es fácil de concretar jurídicamente y tiene mucho que ver con el modo de ejercer una competencia. La exigencia de transparencia aparece como la condición para alcanzar una mayor democratización y para atraer el interés del ciudadano....”*

La transparencia tiene varias facetas y consecuencias:

---

<sup>10</sup> Cabanellas Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VIII. Pág. 174. Buenos Aires: Editorial HELIASTA. 2003

<sup>11</sup> Mangas Martín, Araceli; Liñán Noguerras, Diego. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Pág. 71. Madrid: TECNOS. 2003

- a) Uno de los principios de un régimen democrático, es en la publicidad de la toma de las decisiones de la cosa pública a todas las personas. Según la dinámica de una democracia representativa, yo, en mi calidad de ciudadana, con mi voto faculto al candidato (una vez electo) a que comparezca en mi nombre y tome las decisiones que competen a su dignidad y que me afectan, pero debo enterarme a través, por ejemplo, de un informe de acciones, de la difusión de éstas en acciones específicas de “rendición de cuentas”.
- b) Del mismo modo a mí me representa el gobierno y cada uno de los dignatarios públicos, independientemente de que yo los haya apoyado con mi voto y de que dicha dignidad sea de designación popular o no, yo tengo derecho a exigirles que escuchen mis peticiones de acuerdo a los mecanismos previstos en la ley. Al mismo tiempo que tengo la obligación de acatar sus decisiones siempre que estén dentro de los límites de la ley. Todo este proceso debe verificarse a la luz pública.
- c) Para que lo <sup>12</sup>público sea verdaderamente público, es necesario que sea transparente abierto a todos, excepto en aquellos ámbitos que la ley disponga para precautelar derechos individuales o asuntos particulares de interés colectivo. La información del Estado, a diferencia de prácticas comunes en el pasado, debe estar al acceso de los ciudadanos y de las ciudadanas. Salvo, en el Ecuador, en aquellas áreas que la Ley Orgánica de Transparencia y a Acceso a la Información Pública, establece como información de carácter reservado<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Cabanellas Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VI. Pág. 511. Buenos Aires: Editorial HELIASTA. 2003: “...De todos para todos. Estatal, o de otra corporación administrativa... Instrumento e interés público... Se dice del común del pueblo...”

<sup>13</sup> **Art. 17.- De la Información Reservada.-** No procede el derecho a acceder a la información pública, exclusivamente en los siguientes casos:

**a)** Los documentos calificados de manera motivada como reservados por el Consejo de Seguridad Nacional, por razones de defensa nacional, de conformidad con el artículo 81, inciso tercero, de la Constitución Política de la República y que son:

**1)** Los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado;

**2)** Información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contrainteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional;

**3)** La información sobre la ubicación del material bélico cuando ésta no entrañe peligro para la población; y,

**4)** Los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional; y,

**b)** Las informaciones expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes.

En las últimas décadas casi todos los países han desarrollado importante legislación en torno al Acceso a Información Pública. Nuestro país también lo ha hecho. La Ley de Acceso y Transparencia a la Información Pública está vigente desde mayo de 2004. El acceso a la información pública prevé el control y fiscalización, por parte de la ciudadanía del manejo de los fondos públicos; sin embargo, derecho que ya estaba garantizado tanto en la <sup>14</sup>Constitución como en varios <sup>15</sup>documentos internacionales.

---

**Art. 18.- Protección de la Información Reservada.-** La información clasificada previamente como reservada, permanecerá con tal carácter hasta un período de quince años desde su clasificación. La información reservada será desclasificada cuando se extingan las causas que dieron lugar a su clasificación. Se ampliará el período de reserva sobre cierta documentación siempre y cuando permanezcan y se justifiquen las causas que dieron origen a su clasificación.

El Consejo de Seguridad Nacional, en los casos de reserva por motivos de seguridad nacional y los titulares de las instituciones públicas, serán responsables de clasificar y desclasificar la información de conformidad con esta Ley. La clasificación de reserva no podrá efectuarse posteriormente a la solicitud de información.

La información reservada que se haga pública antes del vencimiento del plazo de la reserva o de manera distinta a la prevista en el inciso anterior, podrá ocasionar responsabilidad civil, administrativa y/o penal según los casos, de la persona que por su función haya violado la reserva.

Las instituciones públicas elaborarán semestralmente por temas, un índice de los expedientes clasificados como reservados. En ningún caso el índice será considerado como información reservada. Este índice de información reservada, detallará: fecha de resolución y período de vigencia de esta clasificación.

La información reservada en temas de seguridad nacional, solo podrá ser desclasificada por el Consejo de Seguridad Nacional. La información clasificada como reservada por los titulares de las entidades e instituciones del sector público, podrá ser desclasificada en cualquier momento por el Congreso Nacional, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes, en sesión reservada.

<sup>14</sup> REPÚBLICA DEL ECUADOR. Constitución Política. 1998:

**Art. 81.-** *“El Estado garantizará el derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales...”*

**Art. 17.-** *“El Estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes. Adoptará, mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos.”*

**Art. 97.-** *“Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y la ley: 13.- Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad, y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley.”*

**Art. 18.-** *“Los derechos y garantías determinados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad. En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos.*

*No podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en esta Constitución, para desechar la acción por esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos. Las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.”*

<sup>15</sup> **Convención Americana sobre Derechos Humanos:** Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión, numeral 1<sup>o</sup> *“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.....”*

<sup>16</sup> **Art. 23 numeral 15**

El derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso en nombre del pueblo; y a recibir la atención, o las respuestas pertinentes en el plazo adecuado;

**Art. 16.-** El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución.

Pero, ¿por qué transparentar la información, referente al gasto electoral? Hemos venido diciendo que la información al hacerla pública, permite a la ciudadanía el control y la fiscalización de la misma: justamente cuando reflexionamos sobre la necesidad de que el gasto efectuado en las campañas políticas sea debidamente controlado, señalamos que es imprescindible que la información sea pública y sea transparente.

Sólo cuando se conoce quiénes han aportado a las campañas y cómo las han financiado cada uno de los candidatos, es más factible evitar, que éstos, una vez que han llegado al poder, retribuyan los favores a los aportantes. En otras palabras, los ciudadanos y las ciudadanas podemos ver mejor si nuestros gobernantes son libres o responden a intereses de determinados sectores, grupos de poder, personas particulares, e inclusive a compromisos con otros países.

Transparentar la información referente al gasto electoral esta muy relacionado con el ejercicio del derecho al acceso a la información pública y del mismo modo que conlleva el cumplimiento del derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a participar en la vida pública del país.

---

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:** Artículo 19 “Observación general sobre su aplicación, numeral 2 “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.....” **Declaración Universal**

**de los Derechos Humanos:** Artículo 19 “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

<sup>16</sup> REPÚBLICA DEL ECUADOR. Constitución Política. 1998.

El <sup>17</sup>Art. 118 de la Constitución Política determina cuáles son las instituciones del Estado, o sea pertenecientes al Derecho Público. Pero la separación entre lo público y lo privado no siempre es tan sencilla, en la esfera de lo cotidiano y lo social.

Rodrigo Borja Cevallos lo define de la siguiente manera: <sup>18</sup>“*Los romanos lo clasificaron en público o privado, según regule y proteja directamente intereses de la colectividad, considerada como sustantividad orgánica, o regule y proteja directamente intereses particulares. Esta clasificación se funda en la índole de los intereses tutelados por el Derecho...*”

La transparencia en el gasto electoral es una herramienta tanto para prevenir la superposición del interés público en el privado cuanto para evitar que se desvirtúe la institucionalidad de la democracia representativa con la influencia que distorsiona la teoría y la práctica del sufragio.

### **Límites de Gasto**

Por los elementos analizados, se puede afirmar que el gasto electoral determina en cierta medida el acceso a los cargos públicos de elección popular. Por lo tanto, si queremos que un cargo público sea elegido en condiciones de equidad, igualdad y transparencia, debe regularse el gasto de las campañas electorales.

El gasto electoral, además de que tiene que ser transparente y buscar equidad entre sus participantes, debe ser limitado. Como ya se ha reflexionado en las líneas anteriores, por cuanto los medios de comunicación y los recursos audiovisuales y tecnológicos actuales incrementan los costos de las campañas, éstas deben tener un límite.

---

<sup>17</sup> **Art. 118.-** Son instituciones del Estado:

1. Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.
2. Los organismos electorales.
3. Los organismos de control y regulación.
4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo.
5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

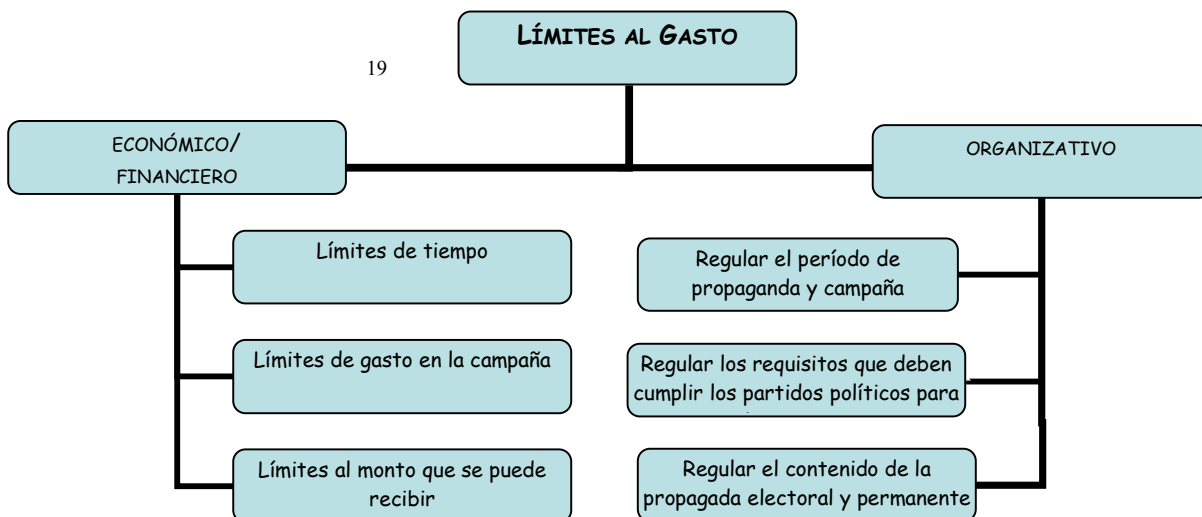
Estos organismos y entidades integran el sector público.

<sup>18</sup> Borja Cevallos, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. Tomo 2. Pág. 193. Quito: Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana. 1971

Los límites deben estar establecidos en la ley. Previamente habrá que realizar un adecuado análisis de costos para que los límites que se impongan permitan a los candidatos publicitar sus propuestas adecuadamente, sin que dicho monto deje la posibilidad a que bombardeen a la ciudadanía con propaganda. Inevitablemente, mientras más fondos se puedan invertir en este menester, mayor financiamiento necesitarán los candidatos, luego la competencia será más amplia en temas propagandistas.

El gasto electoral al referirse a la actuación de ciudadanos en elecciones que es un tema de orden público, debe ser limitado por el Estado. No se trata de una limitación a la libertad de expresión como se ha afirmado se trata de balancear dos derechos, la igualdad de las personas (bajo la ley) y la libre expresión de ideas con recursos propios. Un ejemplo de ello el caso español nuevamente, o el caso chileno; en que la financiación para las campañas electorales es mixta, de tal manera que se asigna a todos los candidatos una cantidad igual y después se incrementa esta asignación en virtud de los votos obtenidos en la última elección.

El límite es el objetivo, pero en la parte operativa hay varias maneras de limitar el gasto electoral y al respecto el mexicano García Laguardia sugiere algunos criterios que resumo en el siguiente cuadro:



El tratadista sostiene:

<sup>19</sup> Boletín Mexicano de Derecho Comparado García Laguardia, Jorge Mario. DINERO Y POLÍTICA LA CUADRATURA DEL CÍRCULO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA. Número 99 Septiembre-Diciembre 2000.

<sup>20</sup> *“En general, el marco legal se refiere a los aportes, públicos o privados; a las limitaciones relativas al origen, monto y transparencia del financiamiento privado; y finalmente a los mecanismos de auditoría y control de esta captación y gasto.*

Establecer los límites al gasto electoral requiere de algunos criterios, como los mencionados por el jurista García Laguardia, además de las prohibiciones que también están reguladas en casi todas las legislaciones como son los recursos provenientes de dinero o negocios ilícitos, por ejemplo el caso del narcotráfico.

Pensando en la experiencia ecuatoriana, se me ocurre que los límites que se imponen deberían ser más severos para evitar cierto tipo de propaganda y campaña que desvirtúa la carrera política. Por ejemplo en las últimas elecciones presidenciales de octubre de 2006, el empresario multimillonario Álvaro Noboa, candidato por tercera vez a la presidencia, recorría los barrios marginales del país ofreciendo espectáculos en tarimas con cantantes y fiestas como parte de su campaña política. Durante estos folclóricos mítines políticos muy comunes en Latinoamérica, regalaba pequeños electrodomésticos como ollas o licuadoras sin tapas. De tal suerte que si alcanzaba la presidencia con los votos de los beneficiarios, volvería para entregar las tapas de los regalos para que queden completos. Era la manera de “asegurar” que voten por él. El mismo candidato se caracteriza por repartir fajos de dinero a los pobres y sillas de ruedas a los minusválidos. Sin embargo estas prácticas indecorosas y absolutamente apolíticas no reciben sanción, pese a que se aproximan a la figura jurídica de la compra de votos, asunto que analizaré más adelante.

El control efectivo del gasto electoral es un factor primordial para garantizar la igualdad, transparencia, equidad. Se ejecuta en el límite del gasto. El efectivo control, no es por tanto sólo el respeto a la ley, puntal del Estado de Derecho, sino la realización de los principios de igualdad de derechos y transparencia.

## **Contribuyentes**

<sup>21</sup> *Max Weber, en Economía y Sociedad, señala que: “las finanzas de los partidos constituyen para la investigación, por razones comprensibles el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes”*

---

<sup>20</sup> Idem

<sup>21</sup> Citado en: El Control del Financiamiento Partidario. Dalla Via, Alberto Ricardo. VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Sevilla, España 2003

Dentro de un sistema democrático y a partir del principio de igualdad ante la ley todos podemos aportar a una campaña política, pero justamente a para garantizar que todos comparezcamos en igualdad de condiciones es que hay que limitar el gasto electoral. Para asegurarnos de que todos y todas podamos aportar, elegir y ser elegidos en igualdad de condiciones hay que establecer límites a estos aportes y a los aportantes.

<sup>22</sup>Contribuciones prohibidas en el Ecuador:

1. Aportes provenientes de narcotráfico o de cualquier otro origen ilícito.
2. Personas jurídicas extranjeras;
3. Entidades financieras;
4. Personas naturales o jurídicas que tengan contratos con el Estado para la ejecución de una obra pública, prestación de servicios o explotación de recursos naturales, mediante cualquier de las formas contractuales. (con excepción de las concesiones de frecuencias radiales o de televisión).
5. Personas naturales o jurídicas que mantengan litigios en contra del Estado.

Existen distintos criterios para limitar a los aportantes, pero en principio lo que se busca es evitar la influencia que puedan ejercer los contribuyentes a quienes lleguen a ser gobernantes. Con estas limitaciones se intenta prevenir los conflictos de interés en al toma de decisiones de los ocupantes de los cargos públicos. Las prohibiciones de los aportantes prevén algunos criterios a considerar. En primer lugar la nacionalidad de quien aporta, si pertenece a la esfera pública o privada, si los aportes deben recaer en el Estado, si se conoce el contribuyente, si este puede ser anónimo, etc.

El cuadro que cito a continuación *Prohibiciones en Cuanto al Origen de las Contribuciones Privadas en América Latina* ilustra que no existe una sola tendencia en los distintos regímenes democráticos. Hay unos más restrictivos que otros, como Argentina, México y Paraguay. Mientras que son muy permisivos, Guatemala, El Salvador y Uruguay. Los demás países, son más flexibles, puesto que permiten varios tipos de financiamiento.

23

---

<sup>22</sup> Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral. Quito, Ecuador. Marzo, 2001

<sup>23</sup> Navarrete Yañez, Bernardo. El Financiamiento a los Partidos Políticos. Una Mirada a la Teoría y a la Experiencia en América Latina. 2004



Cuadro N° 4: Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina

Pais	Extranjeras	Organizaciones políticas y sociales	Personas Jurídicas	Contratistas del estado	Anónimas
Argentina	Si	Si	Si	Si	Si
Bolivia	Si (1)	No	Si	Si	Si
Brasil	Si	Si	No	No	Si
Colombia	No	No	No	No	No (2)
Costa Rica	Si (3)	No	No	No	No (4)
Chile	Si	Si	Si	Si	No (5)
Ecuador	Si	No	No	Si	Si
El Salvador	No	No	No	No	No
Guatemala	No	No	No	No	No
Honduras	Si	No	Si	Si	Si
México	Si	Si	Si	Si	Si
Nicaragua	No (6)	No	No	Si	Si
Panamá	No	No	No	No	No(7)
Paraguay	Si	Si	Si	Si	Si (8)
Perú	Si	No	No	No	No (9)
República Dominicana	Si	No	No	No	No
Uruguay	No	No	No	No	No
Venezuela	Si	No	No	Si	Si

Fuente: Grinner y Zovatto 2004.

(1) Solamente se aceptan de personas jurídicas extranjeras si es para asistencia y capacitación.

(2) No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.

(3) Están prohibidas, excepto las donaciones destinadas a capacitación y asistencia técnica.

(4) No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto, en la práctica opera una prohibición.

(5) Existen límites para las donaciones anónimas, para las reservadas y las públicas, fijados en unidades de fomento.

(6) No se prohíben, pero se indica que las donaciones provenientes del extranjero debe ser fines de capacitación y asistencia técnica.

(7) No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.

(8) No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.

(9) No regulado expresamente. Sin embargo se permiten los aportes provenientes de actividades proselitistas en las que no se pueda determinar el donante hasta un límite de 30UIT anuales.

Los contribuyentes anónimos son una figura muy común en distintas legislaciones. Se pretende, que al estar en el anonimato, la identidad de quienes quieran aportar en las campañas quede protegida. Desde un punto de vista político y como seguridad personal se justifica este enfoque. Sin embargo, el anonimato de los aportantes es absolutamente contrapuesto al principio de transparencia. En mi opinión los aportantes no deberían ser personas jurídicas como en muchas legislaciones acótese, por ejemplo en Francia, o si es que se permite el aporte de las empresas estos aportes deberían ser muy controlado, regulados y limitados.

Hay cuatro factores que se deben considerar de la manera descrita:

- Las personas jurídicas no son titulares de derechos civiles y políticos y por lo tanto no votan. Mal podrían por tanto las personas jurídicas aportar como las personas naturales, los ciudadanos.
- Las personas jurídicas usualmente tiene un mayor poder económico que los individuos. Por lo tanto al aportar a una campaña electoral, su influencia puede ser más alta que la de las personas naturales. Y se

afecta el principio de igualdad y equidad que es consustancial en el ejercicio de la democracia como hemos señalado anteriormente.

- Las personas jurídicas son organizaciones con estructuras de internas complejas lo cual puede facilitar a que grupos de poder se estructuren al rededor de empresas que aporten por esta vía a candidaturas y adquieran una influencia mucha mayor a la que podrían alcanzar si actuaran como individuos.
- Finalmente hay que destacar que es muy difícil controlar el aporte de las personas jurídicas debido a la naturaleza legal que estas sociedades pueden tener, por ejemplo cuando no se sabe quienes son los titulares de las acciones y se termina convirtiendo en un aporte anónimo. Inclusive los administradores pueden comprometer a las personas jurídicas y a sus accionistas con los aportes, sin que los socios de una compañía los conozcan con certidumbre.

### **Control del Financiamiento y del Gasto Electoral**

Todos los países prevén alguna forma de fiscalización y rendición de cuentas de campaña y todas las legislaciones coinciden en la intención de limitar y transparentar los gastos electorales, aunque unos lo hacen con mayor éxito que otros. Esto se podrá apreciar más detalladamente en los cuadros que adjunto a continuación, de un estudio realizado por el chileno Bernardo Navarrete Yáñez.

---

<sup>24</sup> Navarrete Yáñez, Bernardo. El Financiamiento a los Partidos Políticos. Una Mirada a la Teoría y a la Experiencia en América Latina. 2004

*Cuadro 6: Rendición de cuentas y divulgación en materia de financiamiento de la política en América Latina*

País	Por partido	Por Candidato	Por Donante	Publicidad	Entes de Control
Argentina	Si	No	No	Si	Jueces Federales con competencia Electoral
Bolivia	Si	No	No	No (1)	Órgano Electoral
Brasil	Si	Si	No	Si	Órgano Electoral
Colombia	Si	Si	No	Si	Órgano Electoral
Costa Rica	Si	No	No	Si	Órgano Electoral/ Contraloría General
Chile	Si	Si	No	No (2)	Órgano Electoral
Ecuador	Si	No	No	Si	Órgano Electoral
El Salvador	No	No	No	No	Corte de Cuentas (3)
Guatemala	Si (4)	No	No	No	Órgano Electoral
Honduras	Si	No	No	No	Órgano Electoral
México	Si	No	No	Si	Órgano Electoral
Nicaragua	Si	No	No	No	Contraloría General/ Órgano Electoral
Panamá	Si	Si	No	Si (Aporte público)	Órgano Electoral/ Contraloría General (esta última en lo referido al aporte público)
Paraguay	Si	Si	No	No	Órgano Electoral
Perú	Si	No	No	No (5)	Órgano Electoral
República Dominicana	Si	No	No	No	Órgano Electoral/ Contraloría General
Uruguay	Si	No	No	No	No hay
Venezuela	Si	Si	No	No	Órgano Electoral

Fuente: Grinner y Zovatto 2004.

(1) Lo que se hace público son las resoluciones aprobatorias de las rendiciones de cuentas.

(2) En Chile, no existen normas sobre divulgación de información sobre gastos de campaña, sin embargo, alguna información se difunde a través de gacetas o publicaciones en periódicos locales y boletines.

(3) En la práctica no ejerce ese control.

(4) Únicamente debe rendir cuentas sobre el aporte estatal.

(5) Dado que la ley es muy reciente y todavía no se ha puesto en práctica, no se sabe aún cuál será el grado de divulgación.

El cuadro *Rendición de Cuentas y Divulgación de Financiamiento de la Política en América Latina*, nos demuestra en cada uno de los distintos países latinoamericanos la forma de rendición de cuentas. El cuadro que nos presenta evalúa el control que existe respecto de candidatos, partidos políticos, donantes y publicidad; además del ente de control encargado de receptor esta información.

En primer lugar hay resaltar que este estudio data de 2004. En estos últimos años algunos países han sufrido reformas legales en esta área. Justamente en el Ecuador, las últimas y más importantes reformas ocurrieron en marzo de 2006. O en Chile, por ejemplo, cuya Ley Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral entró en vigencia por primera vez en Octubre de 2004, en las elecciones municipales, y fue reformada en el año 2005.

Pese a los cambios que puedan existir en las distintas legislaciones comparadas, hay que destacar que resaltar que en todos los países latinoamericanos existe algún nivel de control frente a estos parámetros. El caso uruguayo, quizás es el más particular porque establece un menor control estatal sobre la actividad electoral.

En el cuadro que viene a continuación, *Acceso a los Medios de Comunicación en América Latina*, nos permite ver que casi todos los países latinoamericanos facilitan el acceso gratuito a los medios de comunicación para realizar propaganda electoral. Circunstancia que aporta mucho al desarrollo equitativo e igualitario de las contiendas electorales. El Ecuador es uno de los países que recientemente incorporó esta institución a su legislación. Las últimas elecciones presidenciales de 2006 fueron la primera vez en que se puso en marcha el acceso gratuito a medios de comunicación y aunque todavía es un recurso escaso para las demandas de publicidad de los candidatos y candidatas, ha sido un primer paso muy importante, que analizaremos con mayor detenimiento posteriormente.

Cuadro N° 5: Acceso a los medios de comunicación en América Latina

País	Prohibición de Propaganda en los medios	Acceso gratuito a los medios	Fórmula de distribución de tiempos y espacios
Argentina	No	Si	
Bolivia	No	Si	
Brasil	Si (Radio y Televisión)	Si	
Colombia	No	Si	
Costa Rica	No	No	-----
Chile	Si (1)	Si	
Ecuador	No	No	
El Salvador	No	Si	
Guatemala	No	Si	
Honduras	No	No	-----
México	No	Si	
Nicaragua	No	No	
Panamá	No	Si	
Paraguay	No	Si	
Perú	No	Si	
República Dominicana	No	Si	
Uruguay	No	Si	
Venezuela	No	No	

Fuente: Grinner y Zovatto 2004.

(1) Es factible contratar propaganda en radioemisoras, TV por cable y prensa escrita.

25

## El Estado como Contribuyente

La financiación que se origina en el Estado, a mi juicio, es lo más prudente, pues es una forma bastante adecuada de garantizar la imparcialidad del aportante y que los candidatos queden libres de cualquier compromiso o del paso las denominadas prácticas de botín político al asumir el poder. Del mismo modo es la

<sup>25</sup> Navarrete Yañez, Bernardo. El Financiamiento a los Partidos Políticos. Una Mirada a la Teoría y a la Experiencia en América Latina. 2004

forma que tenemos de garantizar que se cumpla el principio de igualdad, al establecer que todos los candidatos partan de las mismas oportunidades.

Pero, como ya se ha mencionado anteriormente, la cantidad de medios audiovisuales y publicitarios que existen en la actualidad incrementa los costos. Y en las circunstancias actuales, es difícil pensar que toda la carga pueda quedar en manos del Estado en un país pequeño como el Ecuador. Creo que el Estado debe financiar al menos una parte de estas campañas, lo que servirá además para controlar los fondos de los participantes. Éste es el sistema que se emplea en el Ecuador. Veamos los siguientes cuadros que hablan del aporte público en América Latina.

El cuadro que viene a continuación: “*Año de Introducción del Financiamiento Público de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en América Latina*” nos muestra que en todos los países de la región, salvo Venezuela, existe el financiamiento público. Estas medidas se han adoptado desde mediados del siglo pasado hasta inicios del presente siglo. Venezuela, que contemplaba el aporte público desde 1973, lo eliminó por completo en 1999.

*Cuadro 1: Año de introducción del financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales en América latina*

País	Año
Argentina	1957 (Indirecto) y 1961 (Directo)
Bolivia	1997
Brasil	1995
Colombia	1985
Costa Rica	1949
Chile	1988 (Indirecto) 2003 (Directo)
Ecuador	1978
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Honduras	1981
México	1977
Nicaragua	1974
Panamá	1997
Paraguay	1990
Perú	1966 (indirecto) 2003 (Directo)
República Dominicana	1007
Uruguay	1928
Venezuela	Incorporado en 1973 y eliminado en 1999

26 Fuente: Grinner y Zovatto 2004.

<sup>26</sup> Navarrete Yañez, Bernardo. *El Financiamiento a los Partidos Políticos. Una Mirada a la Teoría y a la Experiencia en América Latina*. 2004



El cuadro a continuación *Actividades objeto de Financiamiento Público Directo en América Latina* presenta las distintas modalidades a través de las cuales se concreta el apoyo que dan los estados latinoamericanos a la actividad electoral y partidista. Vemos que es muy similar el concepto en casi todos los países. Aunque la mayor deficiencia es respecto de aportes para investigación y fortalecimiento de los partidos, que es un medio de consolidar el desarrollo de centros de pensamiento y estructura organizativa de los actores políticos. Como se puede apreciar, un estado puede aportar al financiamiento de los partidos políticos no solamente a través de campañas electorales, que es lo que al momento analizamos para efectos de este trabajo, sino también por otras vías, como en la investigación y el fortalecimiento de la institución del partido o del trabajo del partido político con su militancia.

Si bien estas dos vías no tienen vinculación directa con el gasto electoral, indirectamente sí la tiene porque si un partido se consolida con el aporte estatal en lo organizacional llegará con más opciones en su comparecencia en las elecciones. Aun cuando el aporte en las campañas electorales del estado a los partidos políticos se debe considerar, también hay que tomar en cuenta esta otra vía de aporte. A fin de valorar el aporte del estado a la actividad política.

27

*Cuadro 2: Actividades objeto de financiamiento público directo en América Latina*

País	Electoral y partidario	Sólo Electoral	Sólo Partidario	Investigación y fortalecimiento
Argentina	Si	No	No	Si
Bolivia	No	Si	No	Si
Brasil	Si	No	No	Si
Colombia	Si	No	No	Si
Costa Rica	Si*	No	No	No
Chile	No	Si	No	No
Ecuador	Si	No	No	No
El Salvador	No	Si	No	No
Guatemala	Si**	No	No	No
Honduras	No	Si	No	No
México	Si	No	No	Si**
Nicaragua	No	Si	No	No
Panamá	Si	No	No	No
Paraguay	Si	No	Si	No
Perú	No	No	No	Si
República Dominicana	Si	No	No	No
Uruguay	No	Si	No	No
Venezuela	No	No	No	No

Fuente: Grinner y Zovatto 2004.

\* Aunque la legislación no lo dice explícitamente, se permite el uso del subsidio para cubrir gastos de organización

\*\* La legislación no es explícita sobre el destino de los fondos, por lo que hay uso discrecional de ellos

<sup>27</sup> Navarrete Yañez, Bernardo. *El Financiamiento a los Partidos Políticos. Una Mirada a la Teoría y a la Experiencia en América Latina*. 2004

Finalmente el cuadro de “*Rubros de Financiamiento Público Indirecto en América Latina*” muestra otras formas de aporte por parte del estado, como puede ser acceso gratuito a medios de comunicación, utilización de espacios públicos, incentivos para publicaciones, transporte, etc. Nuestro país solo tenía la exención de impuestos para los partidos del catálogo de rubros antes citados, sin embargo tras la última reforma habría que incluir el acceso a medios de comunicación gratuitos por medio de las denominadas <sup>28</sup>franjas publicitarias. Otra categoría que me pareció muy interesante es la de apoyar a los movimientos políticos para publicaciones y que nuestro país no contempla pues es una forma de apoyar a la difusión de la ideología, planes de trabajo y reflexiones políticas de los distintos movimientos.

En el Ecuador las asignaciones que el Estado dirige a los partidos políticos no tienen ninguna especificación de la ley en cuanto a cómo deben usar esos recursos los partidos políticos. Es verdad que al ser recursos públicos tendrán que rendir cuentas a la Contraloría General del Estado; sin embargo los partidos pueden emplear esos rubros para cualquier objetivo. Lo ideal sería que el estado regule que esos dineros sean empelados, por ejemplo, para el fortalecimiento democráticos de los partidos como a través de elecciones primarias internas, o para realizar foros y capacitar cuadros de los partidos, de tal manera que los aportes sean mejor empleados y sean las cúpulas directivas las que decidan a su arbitrio en qué empelar las asignaciones del Estado como hoy sucede con frecuencia.

*Cuadro N° 3: Rubros del financiamiento público indirecto en América Latina*

País	Accesos gratuito a los medios públicos o privados	Exención impuestos / exoneraciones	Incentivos para divulgación / distribución de publicaciones	Uso de edificios públicos para actividades políticas	Transporte
Argentina	Si	Si	No	No	No
Bolivia	Si	No	No	No	No
Brasil	Si	No	Si	Si	No
Colombia	Si	No	Si	No	Si
Costa Rica	No	No	Si	Si	No
Chile	Si	Si	Si	No	No
Ecuador	No	Si	No	No	No
El Salvador	Si	No	No	No	Si
Guatemala	Si	No	Si	No	No
Honduras	No	Si	Si	No	No
México	Si	Si	Si	Si	No
Nicaragua	No	Si	No	No	No
Panamá	Si	Si	Si	Si	No
Paraguay	Si	Si	No	No	No
Perú	Si	Si	No	No	No
República Dominicana	Si	No	No	No	No
Uruguay	Si	No	No	No	No
Venezuela	No	No	No	No	No

29 Fuente: Grinner y Zovatto 2004.

<sup>28</sup> República del Ecuador. LEY ORGÁNICA DE CONTROL DEL GASTO ELECTORAL Y DE LA PROPAGANDA ELECTORAL: Art. 47

<sup>29</sup> Navarrete Yañez, Bernardo. El Financiamiento a los Partidos Políticos. Una Mirada a la Teoría y a la Experiencia en América Latina. 2004

## CAPÍTULO SEGUNDO

### CONTENIDO DE LA VIGENTE LEY ORGÁNICA DE CONTROL Y GASTO ELECTORAL Y DE LA PROPAGANDA ELECTORAL

#### RESUMEN DE LA LEY.-

El control del gasto electoral, es un tema relativamente nuevo en el Ecuador. Aparece en nuestra legislación a partir de la consulta popular de 1997, planteada por el Presidente Interino, Fabián Alarcón. <sup>30</sup>En la consulta 70% de los ciudadanos y las ciudadanas se manifestaron a favor de que se controle el gasto electoral.

Pero, ¿qué motivo a que se controle tanto los aportes como los aportantes de las campañas electorales? La tendencia en casi todos los ordenamientos jurídicos ha sido que se controle el gasto electoral. En América Latina, como muestran los cuadros citados del estudio de Navarrete Yañez en el primer capítulo, así ocurre. En unos países se controla de forma más rigurosa que en otros. Y el Ecuador fue uno de los últimos en introducir regulación.

Si bien la Consulta Popular de 1997 es la antesala al control del gasto electoral en el Ecuador, la primera ley se expide en el 2001, como repasaremos en las hojas continuas. Anteriormente sólo se regulaba con las disposiciones de la Ley de Partidos Políticos y de la Constitución Política. El hecho histórico que evidencia la necesidad de tener una ley rígida y clara sobre gasto electoral, fue un escándalo que reveló la presunta vinculación del Presidente Jamil Mahuad con banqueros financistas de su campaña política.

Durante el mandato de Mahuad, el Ecuador sufrió una de las peores crisis financieras de su historia. Consecuencia de ello fue el cierre de varias entidades bancarias y la dolarización de la economía, además de una crisis social.

<sup>31</sup>“Un supuesto aporte económico de \$ 3'100.000 que el ex gerente del Banco del Progreso, Fernando Aspiazu, realizó a la campaña electoral de Mahuad en 1998 fue el detonante de esta crisis.” Dicho aporte no fue reportado en las cuentas de

---

<sup>30</sup> **Consulta Popular 1997. Quinta Pregunta:** “¿Está usted de acuerdo que se fijen límites a los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar el origen de los recursos destinados a las campañas electorales?”

<sup>31</sup> Diario HOY. 8 de Junio de 2006



campaña y salió a la luz pública por denuncia del mismo Aspiazu, quien alegaba mal manejo de dineros de la campaña por parte del <sup>32</sup>tesorero de Mahuad.

La discusión jurídica giró en torno al <sup>33</sup>Art. 60 de la Ley de Partidos Políticos de aquella época (actualmente, tras la última codificación, Art. 58), que prohíbe los aportes de forma directa o indirecta a personas jurídicas que contraten con el Estado. Aspiazu, además de estar relacionado con el Estado como gerente del Banco del Progreso, lo estaba a través de la empresa eléctrica del Guayas, EMELEC, en que fungía también como gerente.

Más allá de las acusaciones de corrupción y de mal manejo de recursos, lo que se puso de manifiesto, para efectos de este trabajo, es cómo a través de una importante contribución electoral una persona influyente y sus empresas ganaban particular influencia en el jefe de estado. Considerando que el estado a su vez era el encargado de regular la actividad de los negocios de Aspiazu y que posteriormente se conoció que estaba en graves problemas económicos, los aportes como el que se ha descrito no solamente redundaban en la creación de influencia excesiva de los aportantes en el estado, sino que también generaban conflictos en quienes ejercen autoridad dentro del estado. Ellos tenían que atender (si eran aportes al margen de la ley, uno puede imaginarse) porque tiene que defender los intereses de quienes habían sido sus aportantes en contraposición a las decisiones que deberían tomar.

A partir de entonces se empieza a debatir sobre la necesidad de contar con una Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y la Propaganda Electoral, pero no basta con la elaboración de una ley, sino que también surge la conciencia en la ciudadanía de limitar, observar y controlar las finanzas de las campañas electorales de una forma más sistemática e institucionalizada.

La Constitución Política, en el Art. 116, dispone que se limite el gasto electoral. La base constitucional, más la manifestación ciudadana de la Consulta Popular de 1997 (como ya mencione anteriormente), y la inestable democracia del Ecuador en los últimos años, fue el antecedente para que se adopte la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral.

---

<sup>32</sup> El tesorero de campaña, Ramón Yulee, fue el Secretario de la Administración y renunció a dicho cargo poco antes de la denuncia de Aspiazu.

<sup>33</sup> REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley de Partidos Políticos. **ARTICULO 58.** – “Se prohíbe a los partidos recibir, directa o indirectamente, aportes económicos de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado o de empresas, instituciones o estados extranjeros. Las personas que no estén sujetas a estas restricciones pueden realizar donaciones a los partidos, pero ellas deben ser registradas en una cuenta especial que obligatoriamente se llevará. Este registro podrá ser revisado por el Tribunal Supremo Electoral que ordenará su publicación cuando lo estime conveniente. Los donantes y los donatarios que violen lo dispuesto en este artículo serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la contribución ilegal.”

Esta ley fija las pautas para establecer los límites a los gastos en lo referente a <sup>34</sup>“...monto, destino y origen que utilicen en las campañas electorales...”. La Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral, fue promulgada el 22 de marzo de 2000 y se reformó en marzo de 2006, cuando se introdujeron ciertas modificaciones, en especial referentes a los montos de gasto electoral permitidos para los candidatos.

La ley, que tiene 58 artículos, está dividida en 5 títulos. A lo largo del cuerpo normativo, se establecen los objetivos de esta ley; el ámbito de aplicación de la misma; los órganos de control; y los procedimientos de rendición de cuentas y sanciones. En las “disposiciones generales”, se encuentran ciertas definiciones necesarias para entender el alcance legal de ciertos conceptos empelados en la normativa.

El Título Primero, tiene 6 artículos. Los dos primeros son los más importantes, porque establecen el ámbito y sujetos de aplicación de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral: partidos políticos, movimientos políticos y aquellos que se conformen para participar en elecciones. Además se señala que la ley tendrá efectos en personas jurídicas, públicas y privadas, que participen en procesos electorales directa o indirectamente.

Los objetivos de la Ley responden al mandato del Art. 116 de la Constitución Política, son los siguientes:

1. Fijar los límites para los gastos electorales;
2. Establecer los procedimientos que permitan conocer tanto el origen como el destino de los gastos electorales;
3. Fijar el procedimiento para la rendición de cuentas de campaña;
4. Regular la promoción electoral en los medios de comunicación;
5. Y regular la actividad del Tribunal Supremo Electoral, al establecer los procedimientos en la recepción de cuentas de los procesos electorales y del juzgamiento de dichas cuentas.

En los artículos subsiguientes, se establece al Tribunal Supremo Electoral (TSE) como órgano de control y se determinan sus competencias, en armonía con lo que dicta el <sup>35</sup>Art. 209 de la Constitución. Las competencias del TSE con respecto a la

---

<sup>34</sup> Constitución Política de la República del Ecuador. 1998. Artículo 116.

<sup>35</sup> Art. 209 Constitución Política del Ecuador: *El Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y jurisdicción en el territorio nacional, es persona jurídica de derecho público. Gozará de autonomía administrativa y económica, para su organización y el*

exclusividad en la información de las cuentas de campaña, no limitan las del Servicio de Rentas Internas. El SRI, que puede solicitar información en la esfera de su competencia y para sus propios fines.

Las competencias del tribunal Supremo Electoral, TSE, no excluyen a figuras jurídicas administrativas como las que emanan del derecho de información pública según lo establece la <sup>36</sup>Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública LOTAIP. Las cuentas de campaña deberá ser entregada al órgano de control, TSE, sin restricción alguna, y una vez depositadas ante el Tribunal son documentos de carácter público por tanto, disponibles a la ciudadanía por acción del TSE o por las vías administrativas y judiciales de la LOTAIP.

El Título Segundo, referente al Límite del Gasto Electoral, tiene seis artículos. Las principales disposiciones de estos artículos se orientan a enumerar lo que comprende el gasto electoral. Cabe recordar que el Art. 56 de la ley define al gasto electoral de la siguiente forma:

**Gasto Electoral.-** Constituye todo egreso efectuado para una campaña electoral, entendiéndose como el empleo de cualquier tipo de recurso, valorables económicamente para promover candidaturas, o para promocionar planteamientos de una Consulta Popular o de un Proceso de Revocatoria de Mandato.

El Título citado además establece que los procesos de elecciones a dignidad popular, consultas populares, revocatoria del mandato y promoción electoral, estarán

---

*cumplimiento de sus funciones de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, y juzgar las cuentas que rindan los partidos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales. Su organización, deberes y atribuciones se determinarán en la ley. Se integrará con siete vocales principales, quienes tendrán sus respectivos suplentes, en representación de los partidos políticos o movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional, las que presentarán al Congreso Nacional las ternas de las que se elegirán los vocales principales y suplentes. Los vocales serán designados por la mayoría de los integrantes del Congreso, permanecerán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos. El Tribunal Supremo Electoral dispondrá que la fuerza pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio.*

<sup>36</sup> LOTAIP Art. 4.- **Principios de Aplicación de la Ley.-** En el desarrollo del derecho de acceso a la información pública, se observarán los siguientes principios:

- a) La información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas. El Estado y las instituciones privadas depositarias de archivos públicos, son sus administradores y están obligados a garantizar el acceso a la información;
- b) El acceso a la información pública, será por regla general gratuito a excepción de los costos de reproducción y estará regulado por las normas de esta Ley;
- c) El ejercicio de la función pública, está sometido al principio de apertura y publicidad de sus actuaciones. Este principio se extiende a aquellas entidades de derecho privado que ejerzan la potestad estatal y manejen recursos públicos;
- d) Las autoridades y jueces competentes deberán aplicar las normas de esta Ley Orgánica de la manera que más favorezca al efectivo ejercicio de los derechos aquí garantizados; y,
- e) Garantizar el manejo transparente de la información pública, de manera que se posibilite la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y la rendición de cuentas de las diferentes autoridades que ejerzan el poder público.

sujetos a este control, y consignan un mandato al TSE a fijar antes de cada elección los montos permitidos de gastar durante la campaña, a cada una de las dignidades. También se prevé en este Título el “recurso de revisión”, mecanismo de ampliación de la información sobre la rendición de cuentas de gasto electoral, en caso de dudas.

El recurso de revisión es un mecanismo que a su vez sirve para apelar a una decisión del TSE y en este sentido constituye un ejercicio del derecho a la legítima defensa que la Constitución prevé para quien ha sido acusado de un eventual rompimiento de la ley pero concomitantemente a la vez el recurso de revisión significa que un actor político cualquiera que se encuentre en desacuerdo con una decisión del TSE puede solicitar que el Tribunal vuelva a revisar el proceso. Esta dimensión del recurso de revisión contempla una acción adicional, el ejercicio del derecho ciudadano de la búsqueda de transparencia a través del cual puede exigir al TSE que vuelva a revisar su decisión y se asegure que está apegada a derecho. Esta acción también prevé la presentación de pruebas de descargo o de pruebas acusatorias.

El Tercer Título es el más amplio de la ley, pues está compuesto de distintos capítulos donde se regula lo referente al financiamiento y al control. El primer capítulo, sobre la contabilidad y registros señala que todos los aportes y egresos de las campañas deberán estar registrados por el Tesorero Único de Campaña. Este registro es contable y deberá hacerse de acuerdo a las Normas Ecuatorianas de la Contabilidad. (NEC).

El segundo capítulo del Tercer Título se refiere a los ingresos de las campañas electorales. Define además quiénes pueden aportar, y quiénes no, por considerarse ilícito su aporte. Del mismo modo se establecen regulaciones para que las personas jurídicas hagan aportes a campañas y se limitan los aportes de las organizaciones políticas.

El Capítulo Tercero del Tercer Título, habla de la liquidación de los fondos de las campañas electorales. Se prevé que, si tras liquidación final de cuantías luego de terminadas las elecciones, hubiere un saldo sobrante, éste se destinará a distintos programas sociales, entre éstos del INNFA.

El Capítulo Cuarto se refiere a la presentación de cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral. Regula los procedimientos y plazos para hacerlo. Y el Quinto y último capítulo, se refiere a las sanciones. Ambos temas serán analizados con mayor detenimiento en las líneas siguientes.

El Título Cuarto regula ciertas acciones de los medios de comunicación que conciernen al gasto electoral. Se disponen ciertas sanciones para los medios que

vulneren las disposiciones. Por otro lado incorpora una figura muy innovadora, que son las franjas publicitarias gratuitas, tema que se abordara con mayor profundidad posteriormente.

## **FINANCIAMIENTO: TRANSPARENCIA Y MONTOS PERMITIDOS**

### **Origen del Financiamiento**

El financiamiento de las campañas es sin duda alguna uno de los ejes centrales del tema del gasto electoral. Las campañas no solo se financian por recursos y fuentes que constan en la Ley de Gasto Electoral. Los partidos políticos y movimientos también cuentan con mecanismos de financiación dispuestos en la Ley de Partidos Políticos, a través del cual se dirigen directa o indirectamente recursos para sus elecciones.

La Ley de Partidos Políticos y movimientos, en su Séptimo Título, regula lo referente al financiamiento. El Art. 57 de esta ley establece que los Partidos Políticos se financian del aporte de sus afiliados, del subsidio del Estado y de las rentas que generen los bienes o inversiones del mismo partido. La ley establece dos tipos de financiamiento de los partidos políticos.

El primero es el fondo de reposición de los partidos políticos y el segundo es el fondo permanente de los partidos políticos. El fondo de reposición, como su nombre lo indica, son asignaciones del estado orientadas para resarcir en parte los gastos en los que los partidos incurren en época electoral, de hecho este fondo según lo que la ley establece, se otorgará únicamente en los años en que hayan elecciones. Este fondo se asigna sólo a partidos y no así a candidatos independientes. De esta forma se puede afirmar que este fondo también busca fortalecer la actividad partidista.

Como sí lo hace el segundo, el fondo partidario permanente, que es una asignación de carácter habitual cada año, que consta en el presupuesto del estado. Busca apoyar al financiamiento de la maquinaria de la administración de la gestión de los partidos con recursos públicos. Aun cuando solamente el primer fondo se orienta específicamente a financiar campañas electorales, es posible considerar que el segundo fondo también tiene ese propósito de manera indirecta, ya que al fin y al cabo los recursos se asignan a los partidos para que sean más eficientes y esto se manifiesta en los resultados electorales de los partidos de una forma indirecta.

Pero no todas las campañas electorales son financiadas o respaldadas por un partido político, y aunque lo fueran, es preciso tener una amplia regulación que

prevea todas las circunstancias que se generen de los financiamientos de las costosas campañas políticas. Incluso en los casos (que son la mayoría) en que es algún partido político quien coordine una campaña electoral, la financiación de la misma no se limita a los recursos de el partido o movimiento.<sup>37</sup> Los mecanismos de financiación de los partidos están establecidos en el Título Séptimo referente al financiamiento de la Ley de Partidos Políticos.

### **Naturaleza del Financiamiento: ¿qué es?**

En la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, el financiamiento está regulado a partir del Art. 13 hasta el Art. 28. La parte medular, es el segundo capítulo, referente a los Ingresos. En primer lugar se establece la obligatoriedad de que todos los aportes y gastos realizados durante la campaña deban ser reportados.

Las nociones de ingreso y financiamiento están cercanamente ligadas en la gestión del control del gasto electoral. Antes que intentar una definición teórica, considero para los propósitos de este trabajo que más conveniente es transcribir los conceptos de la Ley:

**<sup>38</sup>Ingreso Electoral.-** Es todo aporte, contribución en dinero o en especie, traducidos en servicios gratuitos u onerosos con descuentos o sin ellos, valorables económicamente que sirven para financiar campañas electorales.

**Financiamiento de Elecciones.-** Constituyen los medios y recursos institucionales, humanos, materiales y económicos necesarios que le permitan participar en un proceso electoral, bajo los principios de igualdad de

---

<sup>37</sup> Ley de Partidos Políticos:

ARTICULO 57. - El Patrimonio de los partidos políticos se integra con las contribuciones de los afiliados, los subsidios del Estado, las rentas de sus inversiones y las donaciones y legados de sus simpatizantes. Los afiliados a un partido están obligados a pagar una contribución periódica. Solo los partidos que hayan recibido al menos el cuociente del 0.04 de los votos válidos en las elecciones pluripersonales nacionales tendrán derecho a recibir financiamiento del Estado.

ARTICULO 58. - Se prohíbe a los partidos recibir, directa o indirectamente, aportes económicos de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado o de empresas, instituciones o estados extranjeros. Las personas que no estén sujetas a estas restricciones pueden realizar donaciones a los partidos, pero ellas deben ser registradas en una cuenta especial que obligatoriamente se llevará. Este registro podrá ser revisado por el Tribunal Supremo Electoral que ordenará su publicación cuando lo estime conveniente. Los donantes y los donatarios que violen lo dispuesto en este artículo serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la contribución ilegal.

ARTICULO 59. - El Estado contribuye al financiamiento de los partidos y para el efecto crea el Fondo Partidario Permanente. En el Presupuesto General del Estado constará anualmente una partida por un monto equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él. El Tribunal Supremo Electoral la distribuirá entre los partidos que tengan derecho, de la siguiente manera: el sesenta por ciento en partes iguales a cada uno de ellos y el otro cuarenta por ciento en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones pluripersonales, a nivel nacional.

ARTICULO 60. - En los años en que se realicen elecciones, en el Presupuesto General del Estado constará otra partida equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él, que permita afrontar el gasto electoral realizado por los partidos. El Tribunal Supremo Electoral la distribuirá entre los partidos que tengan derecho, en proporción a los votos que hayan obtenido en las elecciones pluripersonales realizadas a nivel nacional.

<sup>38</sup> Ley Orgánica de Control Del Gasto Electoral y de la Propaganda Pública. Art. 56. Marzo, 2001. Ecuador.

oportunidades, protección pública, independencia y control del órgano electoral.

## Tipos de Aportes

Los <sup>39</sup>aportes pueden realizarse en dinero en efectivo, o en especies, en cuyo caso serán evaluados por el tesorero único de campaña. El monto de aportes será imputable al financiamiento del presupuesto total de la campaña. [Los aportantes pueden ser de distinta índole como veremos a continuación]. La ley es más clara: ingresos y egresos deben informarse al TSE<sup>40</sup> y además ser de<sup>41</sup> conocimiento público.

## Mecanismo de Control de Monto, Destino y Origen de Gasto Electoral

La ley determina una clara interrelación entre los Tesoreros Únicos de Campañas y los órganos de control del gasto (TSE y Tribunales Provinciales), como el eje de acción administrativa que torna viable la gestión del financiamiento electoral. Los tesoreros y los Tribunales tienen obligaciones y procesos que emprender de acuerdo a la regulación normativa. Veamos cómo esa interrelación se verifica.

El Tesorero Único de Campaña tiene las siguientes obligaciones:

- Su deber central es concentrar el manejo económico/contable de la campaña, referente a monto, destino y origen del gasto electoral.
- Le corresponde abrir una cuenta bancaria única electoral. En la cuenta se debe hacer todos los ingresos y egresos referentes a las campañas. Esta cuenta no gozará de sigilo bancario.

---

<sup>39</sup> Ley Orgánica de de Control del Gasto Electoral y la Propaganda Electoral. Arts. 11, 12 y 13. Marzo, 2001. Quito, Ecuador.

<sup>40</sup> Ley Orgánica de de Control del Gasto Electoral y la Propaganda Electoral. Art. 14. Marzo, 2001. Quito, Ecuador.

<sup>41</sup> LOTAIP **Art. 4.- Principios de Aplicación de la Ley.-** En el desarrollo del derecho de acceso a la información pública, se observarán los siguientes principios:

- a) La información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas. El Estado y las instituciones privadas depositarias de archivos públicos, son sus administradores y están obligados a garantizar el acceso a la información;
- b) El acceso a la información pública, será por regla general gratuito a excepción de los costos de reproducción y estará regulado por las normas de esta Ley;
- c) El ejercicio de la función pública, está sometido al principio de apertura y publicidad de sus actuaciones. Este principio se extiende a aquellas entidades de derecho privado que ejerzan la potestad estatal y manejen recursos públicos;
- d) Las autoridades y jueces competentes deberán aplicar las normas de esta Ley Orgánica de la manera que más favorezca al efectivo ejercicio de los derechos aquí garantizados; y,
- e) Garantizar el manejo transparente de la información pública, de manera que se posibilite la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y la rendición de cuentas de las diferentes autoridades que ejerzan el poder público.

- Debe el TUC, como ya he indicado antes, llevar la contabilidad de la campaña electoral de acuerdo a las normas establecidas para los contadores públicos en la ley ecuatoriana. Esta es otra forma de determinar que el TUC cumple funciones técnicas en la campaña electoral, no es un funcionario con atribuciones políticas. Más bien un experto en materia de contabilidad que organiza las cuentas y al hacerlos establece una relación con el TSE, a fin de que éste juzgue las cuentas de campaña. El TUC tiene esta gran responsabilidad y por eso es que el peso de la ley, a mi juicio de una manera excesiva, recarga sobre el tesorero que no cumple sus responsabilidades. Y es un peso excesivo porque finalmente el TUC no más que un técnico contador, como ya indicamos, que no toma decisiones políticas. Posteriormente ampliaré mi reflexión al respecto.

Todo lo referente a la apertura de esta cuenta única de campaña electoral, como a la cancelación de la misma, se debe notificar al Tribunal Supremo Electoral. Si se infringiere esta disposición y existiere otra cuenta para los ingresos y egresos de la campaña, se sanciona al TUC. Del mismo modo están prohibidas las contrataciones a través de terceros y las transferencias bancarias o cuentas en el exterior (el manejo externo de las campañas políticas).

La sanción a la que me refiero en el párrafo anterior consiste en una multa pecuniaria del doble del monto que se tenga en la otra u otras cuentas, y la suspensión de los derechos de ciudadanía del tesorero único de campaña por un período de cinco años. Se precautela de esta manera el principio de transparencia de todos los movimientos económicos de la campaña; y se busca obligar al cumplimiento de la ley imprimiendo una fuerte pena al tesorero que la desacate.

Aquí cabe reflexionar sobre algunas falencias de la ley en temas de responsabilidad en la utilización de la cuenta de campaña. Según la disposición del tercer inciso del <sup>42</sup>Art. 15 de la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Pública, contravenir las disposiciones referentes a la cuenta de campaña como, por ejemplo, tener más de una cuenta, genera sanciones severas para el Tesorero Único de Campaña. Pero no establece la ley sanciones, por estas contravenciones a los mismos candidatos ni a los partidos o movimientos políticos.

---

<sup>42</sup> **Art. 15.-** "...Es obligatorio, utilizar exclusivamente estas cuentas para los ingresos y egresos electorales. Las cuentas se abrirán desde la calificación de la candidatura del sujeto político o inicio del proceso de revocatoria del mandato o consulta popular, y se cancelarán dentro de un plazo perentorio de treinta días posteriores a la fecha de culminación de la campaña electoral. La apertura, así como el eventual cierre o cancelación de estas cuentas, deberán ser notificados de inmediato y justificados por escrito al respectivo tribunal electoral. El uso de más de una cuenta para los ingresos y egresos electorales será sancionado con una multa equivalente al doble de lo depositado en la cuenta o cuentas adicionales y tal suspensión de los derechos de ciudadanía del tesorero único por un período de cinco años. ...."



Parecería una intención deliberada del legislador de dejar exentos de responsabilidad a los principales responsables de que las campañas se lleven de acuerdo a la ley, y de que recaigan las sanciones de los posibles malos manejos a quienes carecen de responsabilidad política y son meros técnicos contables en última instancia, según he señalado en párrafos anteriores.

A lo largo del capítulo sobre “Contabilidad y Registros” se establece de forma minuciosa todas las formalidades que deben cumplir el tesorero de campaña, se establece que la responsabilidad que tiene es solidaria e indivisible. La ley contiene en este punto un significativo vacío que no se sabe si es de coordinación o si responde a un interés deliberado de mala legislación. En todo caso cuando la ley señala que hay responsabilidad solidaria e indivisible, no indica con quién el TUC tiene responsabilidad solidaria e indivisible. Lo lógico sería que los partidos y los candidatos sean los responsables. Pero como esto no ocurre, en violación a los principios del control del gasto electoral, vemos que quien respondería sería el TUC y se dejaría exentos a los partidos y a los candidatos. Sin perjuicio de estas disposiciones, todos los reportes deberán estar sujetos a las Normas Ecuatorianas de Contabilidad (NEC) y sujetas al control del Servicio de Rentas Internas.

### **¿Qué tipo de aportes y cómo se reportan éstos al TSE?**

El Art. 17, dispone, que todos los gastos de campañas deberán ser reportados, inclusive aquellos que se efectúen con anterioridad al período electoral, con lo cual se evita que aquellos candidatos o candidatas que disponen de mucho dinero puedan ejercer proselitismo político desde antes de la fecha oficial de la campaña, sin pasar por los medios de fiscalización de la misma. Es una herramienta más con la que cuenta esta ley para democratizar y equiparar la participación electoral. La referencia a propaganda que se contrate debe entenderse como que se difunda antes del período de campaña de hecho en la práctica esto es los que el TSE ha venido aplicando en varios procesos electorales atrás. Candidatos contrataban y pasaban propaganda antes del período de campaña, esto se computaba el momento de liquidar las cuentas de campaña electoral como uno de los gastos.

Otro de los mecanismos de control y transparentación de los dineros es el formulario o comprobante que se entrega como contrapartida de un aporte. Como ya había señalado en párrafos anteriores, los aportes ya sean en dinero o en especie se imputarán necesariamente al monto total del gasto. La donación de un espacio en un medio de comunicación se entenderá como un aporte en especie. Todo esto busca

garantizar que no se establezcan compromisos de los candidatos con los aportantes, más allá de los públicos.

Los aportes que están prohibidos, por distintos motivos, establecidos en la Ley Orgánica de Gasto Electoral y Propaganda Pública resumidos en el gráfico a continuación:

ART.	APORTANTE	PROHIBICIÓN	MOTIVACIÓN
21	Dineros provenientes del narcotráfico o de cualquier negocio que contravenga la ley	total	ilícito
21	Personas jurídicas extranjeras	total	Evitar Influencia extranjera
21	Instituciones financieras	total	Conflicto de interés
21	Personas naturales nacionales que mantengan contratos con el Estado de prestación de servicios, obra pública o explotación de recursos naturales.	total	Conflicto de interés
21	Personas jurídicas nacionales que mantengan contratos con el Estado de prestación de servicios, obra pública o explotación de recursos naturales.	total	Conflicto de interés
21	Personas naturales o jurídicas que mantengan litigios con el Estado	total	Conflicto de interés

Están prohibidos los aportes que provengan de origen ilícito, como es lógico. Los recursos de una campaña no puede ser producto de alguna actividad que contravenga la ley. Del mismo modo, se prohíben las aportaciones de personas jurídicas extranjeras sin importar cuál sea. No porque el origen de estas personas jurídicas sea lícito o ilícito sino porque se busca garantizar que la conducción de las campañas políticas se mantengan en el plano estrictamente nacional. Cabe recordar que este es un tópico fundamental de discusión en varias legislaciones que estiman que quienes no pertenecen a la comunidad política de un país, en este caso comprende el Ecuador, no pueden participar ni votando ni aportando a las campañas. De hecho una causal para levantar el estatuto de una persona jurídica extranjera o de un extranjero que reside en el Ecuador su estatuto migratorio, es la intervención de

esta persona en la vida política o en el proselitismo que está reservado exclusivamente para los ecuatorianos y las ecuatorianas.

También se prohíben las aportaciones de personas jurídicas o naturales que tengan algún contrato con el Estado, o que mantenga algún proceso litigioso con el Estado. Así se busca prevenir que los aportantes a una campaña electoral y que a su vez tengan entendimientos económicos con el estado puedan influir ulteriormente con la voluntad de los candidatos que finalmente van a ser funcionarios del estado. Es una manera de la ley de prevenir futuros conflictos de intereses y que a través de aportes a la campaña se afecte la independencia con la que deben actuar los gobernantes.

En este mismo capítulo, una de las disposiciones más importantes es la prohibición de propaganda electoral con dinero público. Es decir, que las obras públicas, que por deber y mandato deben ser realizadas por los funcionarios públicos, no pueden ser utilizadas como promoción electoral. La violación de esta norma es motivo de destitución o revocatoria del mandato, y conlleva consecuencias penales. Esta disposición nos demuestra como la ley toma posiciones drásticas para evitar el uso indebido de usos públicos y el desvío del erario público para fines partidistas que no representan el bien común.

La prohibición de que los funcionarios públicos se publiciten a través de la gestión pública, que por mandato legal ejerce, es mal interpretada. El tenor literal dispone lo siguiente:

*<sup>43</sup>“...Prohíbese, a todo organismo o entidad pública, funcionario, empleado o servidor público, la utilización de los recursos y bienes públicos, al igual que promocionar sus nombres o partidos en la obra o proyectos a su cargo. Quien infringiere esta disposición será sancionado con la revocatoria del mandato o destitución del cargo, según el caso, sin perjuicio de las acciones que el caso amerite, conforme lo determine el Código Penal...”*

Pero la costumbre en el Ecuador ha sido que sólo se respeten las prohibiciones de esta norma legal respecto a este tipo de publicidad, durante época de campaña, y muchas veces ni siquiera en esos períodos. Pero al Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y la Propaganda Pública está vigente en toda época del año y no sólo para las campañas electorales. <sup>44</sup>La Constitución Política en su Art. 121

---

<sup>43</sup> Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Pública Art. 21, inciso 4

<sup>44</sup> Constitución Política **Art. 121.-** Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado. Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del

también sanciona la utilización de recursos del estado y fondos públicos para fines propagandistas y personales.

Por otro lado, es preciso hacer una reflexión profunda en torno a las obligaciones de los funcionarios públicos y de los gobernantes en general. La ejecución de obras públicas responde a sus mandatos legales, como parte de las funciones que ejercen, no es una obra “personal” que luego puede ser publicitada con recursos públicos.

No obstante la clara disposición legal, la práctica en el país es otra. En el Ecuador funcionarios públicos usualmente publicitan acciones de la ejecución de obras públicas como logros políticos o logros personales del funcionario público en cuestión. Esto implica desconocimiento de la ley y de la esencia de la democracia representativa. Los funcionarios públicos tienen que rendir cuentas de su gestión a la ciudadanía pero justamente no propiciando gasto público. Una de las razones de ser del funcionario público es la comisión de las obras más convenientes para todos.

### **Montos o límites al Gasto Electoral**

En vista de que los gastos, como los aportes deberán reportarse al TSE, existe un formulario y un comprobante que deberá emitir el TUC cada vez que se reciba un aporte. Según lo que disponen los artículos 23 y 24 de la ley, hay límites para los aportes. Es así que las personas jurídicas no podrán exceder en su aporte al 10% del monto máximo permitido de gasto electoral de la dignidad la que se aporta. De esta manera se evita que una sola persona jurídica sea la financista de un candidato o candidata buscando evitar una influencia indebida de los intereses particulares del aportante.

Los movimientos o partidos políticos, podrán aportar hasta el máximo de su presupuesto, respetando el límite de los montos permitidos para cada candidato, desde luego, y con la obligatoriedad de informar con exactitud los orígenes de sus aportes. El aporte a los partidos se refiere a aportes con fondos propios de los partidos políticos. Los Partidos Políticos a través de esta disposición son aportantes privilegiados por cuanto son los únicos aportantes que pueden cubrir el total del gasto de una campaña electoral. Esta ventaja concedida a los partidos políticos se origina

---

Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aun en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad.

en la concepción de que los partidos representan posiciones políticas de un conglomerado de ciudadanos que, a su vez, al ser miembros de un partido político, están aportando al partido. No por tratarse de un partido político, sin embargo, se puede esconder el origen del financiamiento ya que la lista de militantes de un partido es pública y además debido a que los partidos a su vez deben llevar cuentas del origen de los recursos económicos que reciben. En última instancia los aportes de los partidos políticos también deben demostrar quienes han sido los aportantes y los montos a través de los cuales financian la campaña de un candidato o candidata.

También es posible que las organizaciones o movimientos políticos realicen préstamos para financiar las campañas, en cuyo caso se deberá repetir los procedimientos que prevé la ley para los aportes. Bajo ninguna circunstancia estos préstamos serán objeto de condonación por parte de las entidades financieras.

Todos los aportantes de las campañas electorales deberán tener un RUC y también tiene que declarar en el impuesto a la renta sobre su aporte. Esta disposición legal significa que no se pierde de vista el hecho de que la acción de promover una candidatura, la propaganda y la publicidad electoral son el fondo acciones que se enmarcan en la actividad económica del país. Bajo esa perspectiva se deben reportar al SRI, por vía del RUC, que se debe mantener. Eso no implica que se establezcan impuestos o algún tipo de carga fiscal sobre los aportes electorales, sino que esos recursos que son dirigidos por las campañas tienen que pasar a constar dentro de las actividades económicas de los aportantes para efectos del cálculo los impuestos que los aportantes si tienen que aportar al SRI.

Los plazos son importantes en la aplicación de esta Ley por los efectos legales que producen. Las cuentas deben ser presentadas a la autoridad electoral 90 días después del día del sufragio, y el TSE tendrá 30 días a partir de entonces para elaborar el dictamen correspondiente.

Por otro lado, el Tesorero Único de Campaña debe conservar los respaldos hasta 5 años después del proceso electoral. La ley al establecer este plazo lo único que hace es guardar coherencia con las otras disposiciones legales en el ámbito de lo civil. Está prohibido recibir o entregar contribuciones con posterioridad a los 90 días desde que transcurrió el proceso electoral, salvo que este compromiso se haya adquirido con anterioridad, con lo cual se consolidarían en las cuentas presentadas.

La liquidación de los fondos de campaña se debe hacer de conformidad con los pasos que establece el Art. 29. En síntesis, éstos comprenden la lista de los contribuyentes, los montos aportados por cada uno y la debida justificación de los

asientos contables. Los candidatos deberán aprobar el informe de liquidación antes de presentarlo al Tribunal.

Hasta el momento hemos repasado los medios de financiamiento que prevé la Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, para las campañas electorales, además de las regulaciones que rigen para los contribuyentes y los orígenes de los dineros, y los medios para transparentar estos procesos. Una vez que hemos revisado los mecanismos que prevé la ley para que el manejo y el origen de los dineros sean transparentes, es preciso analizar los montos autorizados a gastar. Los montos permitidos para los candidatos de cada dignidad, han sido modificados en la reforma de marzo de 2006.

La Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y Propaganda Pública de marzo de 2001, establecía los montos que se modificaron con la reforma de marzo de 2006, como muestra el cuadro a continuación:

	<b>LOGEPP 2001</b>	<b>LOGEPP REFORMADA MARZO 2006</b>
PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	\$1'000.000 USD *más 2% destinado a segunda vuelta	0.30 USD por el # de inscritos en el padrón electoral *25% de lo permitido en la primera vuelta para la segunda
DIPUTADOS	\$800.000 USD	0.30 USD por el # de inscritos en el padrón provincial, en ningún caso el límites del gasto será inferior a 15.000 USD
PARLAMENTARIOS ANDINOS	\$50.000 USD	0.02 USD por el # de inscritos en el padrón electoral
PREFECTOS	\$265.000 USD	0.30 USD por el # de inscritos en el padrón provincial, en ningún caso el límites del gasto será inferior a 15.000 USD
CONSEJEROS PROVINCIALES	\$135.000 USD	Monto máximo será el 30% del valor fijado para el prefecto de la provincia
ALCALDES	\$265.000 USD	0.30 USD por el # de inscritos en el padrón cantonal. *en los cantones en que sean menos de 35.000 empadronados el límite no será menos a 10.000 USD *en los cantones en que sean menos de 15.000 empadronados el límite no será menos a 5.000 USD
CONCEJALES	\$150.000 USD	Monto máximo será el 30% del valor fijado para el respectivo alcalde municipal
JUNTAS PARROQUIALES	\$25.000 USD	0.30 USD por el # de inscritos en el padrón parroquial, en ningún caso más de 1.000 USD

CONSULTA POPULAR NACIONAL	50% de los valores máximos de la ley. Según sea nacional, provincial o cantonal.	10°% de los gastos máximos señalados para cada binomio presidencial
CONSULTA POPULAR SECCIONAL Y REVOCATORIA DEL MANDATO	50% de los valores máximos de la ley. Según sea nacional, provincial o cantonal.	10°% de los gastos máximos señalados para prefectos, alcaldes o las lista de juntas parroquiales de la respectiva jurisdicción

En el cuadro que presenté en la página anterior no consideré necesario establecer cuánto es el monto que se permite como límite de gasto a cada una de las candidaturas después de la reforma de marzo de 2006. En vista de que estos valores van a variar, en la mayoría de los casos, dependiendo de la circunscripción territorial y del número de empadronados cada una de las dignidades. Sin embargo en las líneas posteriores cuando analice los gastos de las últimas elecciones podremos analizar los límites que se establecieron para la principal dignidad del país: presidente y vicepresidente.

Pero además los numerales del 2 al 8 del Art. 10 de la Ley Orgánica de Gasto Electoral y Propaganda Electoral, antes de la reforma, prevén ciertos incrementos en los límites de la campaña según el incremento de votantes. Estas disposiciones establecen una base mínima de gasto electoral para todas las provincias, cantones y parroquias para evitar que en las provincias que tienen muy pocos habitantes los límites de gasto electoral de sus candidatos y candidatas sean irrisorios. Con los nuevos topes que señala la ley se evita esta circunstancia, porque se calcula el límite del gasto según el número de habitantes. De hecho, la base mínima rige para muy pocas provincias, se aplica casi exclusivamente a las provincias de la Amazonía y a las de Galápagos o cantones y parroquias rurales en los que también ocurre esto.

Por ello la reforma me parece bastante acertada, y no deja lugar a confusión. Ahora los montos permitidos para que cada candidato a cada dignidad gaste, se calculan como muestro en el cuadro comparativo de la página anterior. (Tomando en cuenta que el padrón electoral nacional de las últimas elecciones fue de <sup>45</sup>**9'165.125** personas)

Considero que no se debe incrementar más el gasto electoral. A partir de las cifras de gasto electoral permitido, establecido en el cuadro anterior, es preciso contrastar con los montos permitidos en la elección pasada o lo que se gastaba. Para ellos me referiré posteriormente a los gasto efectuados por los candidatos a

---

<sup>45</sup> Dato obtenido de: "Monitoreo de Medios Elecciones 2006". Corporación Participación Ciudadana. Ecuador.

Presidente y vicepresidente en las pasadas elecciones de los datos obtenido por el Monitoreo de Medios la organización no gubernamental Participación Ciudadana.

El comportamiento de los candidatos presidenciales en el Ecuador en las últimas elecciones de octubre de 2006:

**<sup>46</sup>GASTO GENERAL DE LOS CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN AL 13/10/2006**

\* LÍMITE DEL GASTO ELECTORAL: 2'748.270

<b>CANDIDATO</b>	<b>GASTO</b>
Correa	\$1,754,599.67
Damerval	\$ 91,443.81
Gutiérrez	\$ 437,060.81
Noboa	\$2,475,562.35
Proaño Maya	\$ 6,410.50
Roldós	\$1,236,867.43
Rosero	\$ 662,454.89
Villacís	\$ 129,773.67
Viteri	\$ 1,077,375.12

\* TOTAL \$7,871,548.25 : 100.00%

Al analizar estos datos presentado en este cuadro hay que tomar en cuenta que el monitoreo realizado por Participación Ciudadana tan sólo abarca una porción del gasto electoral de los candidatos, puesto que sólo monitorean los principales medios de comunicación, y la publicidad se efectúa de varias otras maneras pese a eso las cifras son bastante elevadas.

---

<sup>46</sup> Dato obtenido de: "Monitoreo de Medios Elecciones 2006". Corporación Participación Ciudadana. Ecuador.



## **RÉGIMEN DE SANCIONES: MONTO, ORIGEN Y DESTINO**

Las sanciones están reguladas en el Capítulo Quinto del Título Tercero. Sin embargo, la ley presenta un cierto desorden y es así como encontramos sanciones en distintas partes de la ley. Pero en principio, es a partir del Art. 36 hasta el Art. 42 que están sistematizadas.

El primer artículo en este capítulo es el <sup>47</sup>Art. 36, referente a las aportaciones excesivas. Siempre, la ley, a través de este artículo, sanciona con una multa a quienes excedieren del límite establecido en la ley. Pero tras la última reforma se refuerza y amplía la institución (con los artículos innumerados que se agregaron).

Las sanciones van a depender de la infracción que se cometa:

### **A. En cuanto al Monto**

Cuando se excede el límite del Gasto permitido por la ley:

- Los Partidos Políticos, Candidatos y Tesoreros Únicos de Campaña que sobrepasen los montos máximos permitidos por la Ley, deberán pagar el doble del exceso en el que incurrieron.
- Si el exceso supera el 30% del monto permitido, la multa será cuatro veces en gasto en exceso en que se incurrió.
  - \* La responsabilidad de los tesoreros y candidatos es personal y solidaria en las sanciones previstas en los dos incisos anteriores.
- El tribunal Electoral respectivo, podrá inmovilizar la cuenta única de campaña de aquellos candidatos o movimientos que hubieren excedido el gasto electoral tanto de los receptores, como de los donantes. En las pasadas elecciones el TSE tomó la decisión de inmovilizar las cuentas de

---

<sup>47</sup> LOGGEPP: **Art. 36.-** "Aportación Excesiva.- El aportante que hubiere excedido del monto señalado por esta ley, deberá pagar una multa equivalente al doble del exceso de aportación en que haya incurrido.

"Art..... - Los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas y organizaciones; sus candidatos, los candidatos independientes, los tesoreros únicos de campaña que hubieren incurrido en gastos electorales que sobrepasen los montos máximos permitidos en esta Ley, serán personal y solidariamente responsables de pagar una multa equivalente al doble del total de los gastos electorales efectuados en exceso. Si el exceso supera el treinta por ciento, la multa será por un valor equivalente al cuádruplo del total de los gastos electorales efectuados en exceso.

Art - El tribunal electoral respectivo, a petición de La Unidad de Control del Financiamiento y del Gasto Electoral ordenará la inmovilización de la cuenta bancaria única electoral respectiva, de los sujetos políticos que se excedieren de los montos de financiamiento y gastos permitidos en esta Ley; quienes, de considerarse perjudicados por esta resolución, podrán interponer una acción ante el órgano electoral competente, acción que se discutirá en una sola audiencia y deberá resolverse dentro de las cuarenta y ocho horas de presentada. La audiencia no podrá suspenderse ni diferirse por ninguna causa y no podrá clausurarse mientras no se expida la resolución que será definitiva y de última instancia."

Igual sanción se impondrá a las organizaciones políticas, alianzas y candidatos responsables de aceptar las aportaciones."

los candidatos Noboa y Correa en cuanto éstos sobrepasaron los límites del gasto electoral. Ahora ésta es una disposición suficientemente clara como para que la aplicación del TSE sea inmediata. Sin embargo en lo que ha sido una tónica permanente y negativa en el funcionamiento de los órganos de control electoral, la aplicación de esta sanción se ha dictado de manera selectiva y de una tardanza tal que en la práctica la sanción se volvió ineficiente. En efecto aun cuando el TSE tenía información muy anticipada de que varios días antes de la terminación de la campaña electoral se había rebasado el límite permitido por la ley, primero por el candidato Noboa y posteriormente por el candidato Correa, el TSE aguardó varios días antes de tomar acción. A Noboa faltando únicamente 72 y a Correa apenas 48 horas antes del cierre de la campaña electoral, desvirtuando la disposición. El TSE no sólo se tardó en aplicar la ley, sino que interpretó que pese a congelar la cuenta única de campaña se podía seguir pasando publicidad en los medios dado que ésta fue contratada con anterioridad. Una vez más una interpretación contraria al espíritu de la ley y pone de manifiesto los serios conflictos de interés que existe en el TSE con los partidos políticos que toman las decisiones de forma independiente y las aplican dentro del órgano de control.

\* En ambos supuestos de la sanción es permitido apelar si el sancionado se sintiere perjudicado.

En el nuevo Art. 36, luego de la reforma legal de 2006, ya no sólo se prevé una sanción sino que se previene que se abuse de los límites de gasto y propaganda electoral al designar un Tesorero Único de Campaña como el único facultado para recibir aportes y contratar publicidad. Esto permite un mayor control en teoría. Veamos qué ocurre en la práctica habida cuenta de los defectos institucionales del TSE a los que he aludido en varias ocasiones.

Los medios de comunicación no pueden ofrecer a los candidatos espacios gratuitos. Así se evita que exista publicidad sin reportarse y cuantificarse, o que por esta vía se transgredan los límites al gasto.

## B. En cuanto al Origen:

- Cuando las aportaciones son ilícitas

- La suspensión de los derechos políticos del responsable del manejo económico de la campaña.
- A quien aporte el dinero ilícito también se le suspenden los derechos políticos por dos años.
- El candidato beneficiario del aporte ilícito deberá pagar como multa el doble del dinero recibido como aporte ilícito.
- Si el candidato además gana las elecciones y se demostrare que tenía conocimiento de que el dinero ilícito provino del narcotráfico, perderá la dignidad para la cual fue electo.

El Tribunal Supremo Electoral, también sancionará a las personas naturales o jurídicas, que aporten pese a las prohibiciones establecidas en la ley. La sanción será de tipo económico y corresponderá al triple de su aportación. Esta disposición busca complementar las sanciones que se imponen a los actores políticos, sin embargo hasta la fecha no se han ejecutado en caos alguno.

Las sanciones, finalmente, se extienden también a los propios funcionarios de control del sufragio. Así los funcionarios de los tribunales electorales están obligados a no ocultar información al público. En caso de hacerlo, serán sancionados. Y cualquiera de estas infracciones podrá ser denunciada en el plazo de un año. La disposición está establecida en el Art. 42 de la Ley.

En este capítulo de sanciones cabe agregar la facultad de acción pública establecida en el <sup>48</sup>Art. 21 de la misma ley, que fue analizado con detenimiento en el capítulo II “Mecanismo de Control de Monto, Destino y Origen de Gasto Electoral” de este trabajo, pero que si la Ley en cuestión siguiera una codificación sistemática estaría incluida en este acápite.

---

<sup>48</sup> LOGPE: **Art. 21.- “Contribuciones y Aportes Prohibidos.-** *Prohíbese la recepción de aportes, contribuciones o entrega de cualquier tipo de recursos de origen ilícito, tales como los provenientes de operaciones o recursos originados en el narcotráfico o cualquier tipo de actividad, operación u organización prohibida por la ley..... Prohíbese, a todo organismo o entidad pública, funcionario, empleado o servidor público, la utilización de los recursos y bienes públicos, al igual que promocionar sus nombres o partidos en la obra o proyectos a su cargo. Quien infringiere esta disposición será sancionado con la revocatoria del mandato o destitución del cargo, según el caso, sin perjuicio de las acciones que el caso amerite, conforme lo determine el Código Penal. Concédase acción pública para denunciar las violaciones de esta norma ante el Tribunal Supremo Electoral, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y, además, ante la Contraloría General del Estado en caso de que también entrañaren desvío o mal uso de recursos públicos, y ante los jueces competentes, si implicare la comisión de un delito.”*

- La acción pública consiste en que cualquier ciudadano pueda comparecer o denunciar ante el Tribunal Supremo Electoral, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y/o ante la Contraloría General del Estado para denunciar a la entidad pública, funcionario, empleado o servidor público, que utilice los recursos y bienes públicos, o que promocionen sus nombres o partidos en la obra o proyectos ejecutados bajo su mandato.

### **C. Por el Destino de los Aportes**

El destino del gasto electoral seguramente es el capítulo menos cubierto por la Ley. Las infracciones en la materia no se sanciona con la misma rigurosidad, que en lo referente al monto y al origen del dinero, hacia donde van el mismo, o qué se hace con éste.

Si no se reportan las cuentas del gasto electoral:

- Si el responsable económico de la campaña no presentare los reportes en el plazo establecido en la LOGGEPE, el TSE actuará de oficio para acceder a las cuentas y sancionará al Tesorero Único de Campaña con la suspensión de sus derechos políticos de dos años.
- Y el movimiento, partido o candidato responsable no podría participar en las siguientes elecciones. Sin perjuicio de las responsabilidades penal y civiles que conlleve.

Por otro lado, mi entender hay una importante laguna legal que para el caso ecuatoriano es menester atender cuanto antes. La Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y la Propaganda Pública debería regular, prohibir y sancionar la “compra de votos” con mayor detalle. Pero en la actualidad sólo contamos con la disposición del Código Penal, que en la práctica no es respetada:

<sup>49</sup>**Art. 172.-** Todo el que haya recibido algo en cambio de su voto, o que haya dado o prometido algo por el voto de otro, será reprimido con prisión de seis meses a un año e interdicción de los derechos políticos por igual tiempo.

---

<sup>49</sup> REPÚBLICA DEL ECUADOR. Código Penal.

Es imperioso regular la “compra de votos” por cuanto es una de las prácticas más negativas y persistentes que se verifican en el Ecuador. No es un asunto fácil de verificar puesto que no se puede determinar e qué momento la distribución de material propagandístico, por ejemplo, camisetas o calendarios se convierte en el intento de inducir económicamente mediante la entrega de dicho material a los votantes a que se pronuncien a favor de determinado candidato. Probablemente, las cosas sean más claras en la entrega de víveres o de electrodomésticos o inclusive de dinero en efectivo; sin embargo la ley no tienen debidamente regulada esta situación y por eso hemos visto una proliferación de prácticas políticas de esa índole que lo único que hacen es desnaturalizar la entrega de publicidad electoral e incurrir en la infracción penal previamente señalada.

También, se debería prever qué pasa en lo relativo a los fondos de la campaña electoral, que si bien no son ilícitos son desconocidos o bien no se incluyen en la contabilidad. Por ejemplo, lo ocurrido con Aspiazu y los aportes a la campaña del ex presidente Mahuad: nunca se reportó el destino de los \$ 3'100.000 USD que aportó el banquero a la campaña, por lo tanto no sabemos qué uso se dió a ese dinero que se obtuvo con motivo de la campaña electoral.

## **FRANJAS PUBLICITARIAS**

Como ya manifesté en el capítulo anterior, uno de los objetivos de las leyes de control de gasto electoral, es el de democratizar y equilibrar las campañas electorales. Y como ya se mencionó, los costos de un proceso electoral en las circunstancias actuales son elevadísimos. Más allá de que una Ley limite la capacidad de gastar de los candidatos; ¿podemos afirmar que en las circunstancias actuales todos los ciudadanos y ciudadanas estamos en igualdad de condiciones para acceder a cargos de elección popular?

Creo que es muy fácil asegurar que no porque, sin perjuicio de cuánto el Estado logre limitar el egreso, partimos de hecho de que se prevé un egreso y de la necesidad de disponer por tanto de medios económicos. ¿Si no dispongo de medios económicos, significa que no tengo derecho a participar dentro de un proceso electoral?

Como nuestra Constitución Política nos garantiza la igualdad de derechos entre ciudadanos y ciudadanas, también nos garantiza que todos los ecuatorianos y

ecuatorianas en goce de nuestros derechos políticos podemos elegir y ser elegidos, y además en los tratados internacionales de derechos humanos ratifican estos principios constitucionales. La falta de recursos económicos no debería ser el impedimento a ejercer nuestro derecho a ser elegido.

En varios países existen aportes del Estado para que se realice publicidad. Inclusive en algunos, los espacios contratados o dispuestos por el Estado, son la única forma de realizar campaña electoral. Ese no era el caso del Ecuador. Como se aprecia el cuadro *Acceso a los Medios de Comunicación en América Latina*, de la página 28.

Para que este financiamiento sea posible es preciso que concurren varias circunstancias.

- a) Que el fisco cuente con medios económicos suficientes como para garantizar que los candidatos o candidatas logren efectivamente hacer proselitismo político de manera que todos los ciudadanos y ciudadanas del país se informen;
- b) También se requiere de una cultura de igualdad y de democracia, que esté dispuesta ofrecer en principio iguales oportunidades, y garantiza mayor libertad y justicia.

De la reforma a la Ley Orgánica de Gasto Electoral y Propaganda Electoral de marzo pasado, una de los aportes más interesantes fue introducir la institución de las <sup>50</sup>“Franjas Publicitarias”.

En las campañas electorales de finales de 2006 ha sido la primera vez que se aplicó esta institución. Si bien todavía es pronto para hacer una evaluación, considero que fue un buen paso. Desde luego que esta pequeña franja publicitaria, todavía no permite suplantar ni limitar los espacios contratados de forma privada, pero al menos

---

<sup>50</sup> LOGGEPE **Art. 47.-** “La información que, sobre el gasto y propaganda electoral se entreguen a los organismos electorales, deberá ser completa; debiendo, tanto las organizaciones políticas, alianzas y candidatos, como los medios de comunicación social y las agencias de publicidad guardar toda la documentación de soporte y de naturaleza contable, durante los últimos cinco años, contados desde la fecha del último asiento contable, para su revisión en caso de ser necesario.

**Art. ...** Para democratizar las campañas electorales y el acceso de las candidaturas a los medios de comunicación colectiva, el Estado con cargo a su Presupuesto General y sin afectar los recursos previstos en la Ley Orgánica de Partidos Políticos, contratará y financiará franjas publicitarias exclusivamente para la difusión de los planes de trabajo y propuestas programáticas de los binomios presidenciales, en espacios limitados e iguales en prensa escrita, radio y televisión. El financiamiento que el Estado otorgue para este efecto, en ningún caso será superior al 0,20 por mil del Presupuesto General del Estado. Esta publicidad se efectuará dentro del período establecido en el artículo 43 de esta Ley. El Tribunal Supremo Electoral reglamentará este derecho y contratará, asignará y vigilará estos espacios, los mismos que guardarán un mismo formato, horario, diseño y extensión para todos los candidatos.”

permite conocer un poco a candidatos que de no ser por este espacio no podrían acceder a medios.

Las franjas publicitarias según nuestra legislación, son: <sup>51</sup>*espacios en los medios de difusión colectiva, contratados por el TSE y financiados por el Estado con el propósito de democratizar las campañas electorales, para que los candidatos puedan difundir sus planes de gobierno.* Las franjas publicitarias son de corto tiempo de duración pero el auspicia Estado a todos los candidatos presidenciales por igual.

En estos espacios se busca que los candidatos y las candidatas tengan la oportunidad de dirigirse a la ciudadanía para informar sobre sus propuestas de trabajo. El afán que se persigue con las franjas publicitarias no es la de financiar propagandas ni comerciales llamativos que den publicidad a los participantes en la contienda electoral, sino más bien un carácter informativo y preciso de los planes de acción de los postulantes.

El Estado asume el costo de estas franjas, de esta manera cumple con su deber de garantizar la equidad e igualdad en la participación de todos y todas por igual. Así mismo asegura que cada uno de los aspirantes a la dignidad pública cuente con al menos un espacio -por corto o restringido que fuere- de acceso a la ciudadanía. Cuando se adoptó el esquema de las franjas de publicidad surgieron críticas en el sentido de que el estado estaba financiando propagandas a los partidos políticos y por tanto creando más ventajas de las que ya gozan en la actualidad con el sistema de financiamiento de partidos políticos.

Sin embargo, las franjas de publicidad es algo muy distinto al fondo partidario existente y al fondo de reposición del gasto electoral. Lo que persiguen las franjas publicitarias, antes que dar recursos a los partidos, es dar la oportunidad a los candidatos de presentar sus propuestas. Las franjas publicitarias en un país como el Ecuador son muy necesarias si se quiere impulsar la participación igualitaria, pero todavía requiere de varios ajustes. De momento las franjas publicitarias son

---

<sup>51</sup> República del Ecuador. **REGLAMENTO PARA LA DIFUSIÓN DE PLANES DE TRABAJO Y PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS DE LOS BINOMIOS PRESIDENCIALES EN FRANJAS PUBLICITARIAS:**

Art. 1.- Las franjas publicitarias son espacios contratados por el Tribunal Supremo Electoral en los medios de comunicación colectiva, financiados por el Estado Ecuatoriano con el propósito de democratizar las campañas electorales y permitir la difusión de los programas de gobierno por parte de los binomios presidenciales, en igualdad de condiciones.

Art. 2.- Las franjas publicitarias se utilizarán, exclusivamente, para difundir los planes de trabajo y propuestas programáticas, dentro de los 45 días inmediatamente anteriores a la fecha del cierre de campaña electoral y hasta dos días antes de la fecha de las elecciones.

Art. 3.- A cada binomio presidencial calificado por el Tribunal Supremo Electoral se le asignará los tiempos y los espacios proporcionales que resulten de dividir el total del monto destinado por el Estado para la contratación de franjas publicitarias, menos los costos institucionales que demande la implementación de dichas franjas, para el total de binomios calificados por el Tribunal Supremo Electoral.

costeadas completamente por dinero del estado. Tal vez sería conveniente que el estado asigne una porción de los tiempos gratuitos que tiene en los medios de comunicación, para que los candidatos puedan utilizar como las franjas publicitarias gratuitas. Esto sería un avance importante ya que el tiempo gratuito que tiene el estado en los medios de comunicación cumpliría una función social en lugar de que sea utilizado para publicitar la actividad de los gobernantes de turno.

### **PAUTAS NORMATIVAS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PARA QUE ÉSTOS CONTRIBUYAN A LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA LEY.**

La situación de los medios de comunicación con respecto al gasto electoral, está regulada por la ley en el Título IV, a partir del Art. 43. Las pautas que se han impuesto a los medios de comunicación para estos efectos son las siguientes:

- 1) En primer lugar los medios de comunicación recibirán por parte del Tribunal Supremo Electoral información de quiénes son las personas autorizadas para contratar en nombre de las distintas candidaturas. Y que, como es lógico no pueden contratar con otra persona. En la pasada elección esta norma no fue respetada. Como se recordará en las campañas política de Noboa (especialmente) y de Correa, existieron “spots” publicitarios de terceros, atacando al contrincante. Esta es una prohibición expresa, porque los dos candidatos incrementaron el gasto electoral utilizando este recurso. Pero además los medios de comunicación violaron esta disposición legal al contratar propagandas con otra persona que no fuera un TUC que son las personas que el TSE autorizó para que contraten la publicidad.
- 2) Existe un período durante el cual se puede transmitir propaganda electoral: durante los 45 días inmediatamente anteriores a la fecha de cierre de campaña electoral. Posteriormente los medios de comunicación tienen que presentar un informe detallado de estas contrataciones dentro de los 30 días posteriores al cierre de campaña.
- 3) Este informe será presentado tanto al Tribunal Supremo Electoral como al Servicio de Rentas Internas. Las sanciones por incumplimiento de esta norma serán pecuniarias e incluyen a medios y agencias de publicidad.
- 4) En virtud del principio de igualdad, los medios de comunicación están obligados a ofrecer servicios a todos los candidatos sin discriminación alguna, se garantiza así el derecho al acceso a la publicidad electoral.



- 5) Para garantizar la transparencia, se deberán presentar al TSE, durante los 45 días de campaña electoral, un informe sobre todas las contrataciones que se hayan realizado en su medio por las distintas candidaturas. Pues de esta forma la autoridad electoral, pueda ir cotejando la información del gasto electoral, con su propio monitoreo.

Como se aprecia en estas disposiciones legales, la regulación en cuanto a los medios de comunicación es muy flexible. Lo único que se busca garantizar con estas pocas disposiciones es la igualdad de oportunidades para todos y todas las candidatas, y la transparencia de las actuaciones, de tal suerte que los medios de comunicación cumplan con el deber de informar y transmitir lo que los candidatos y la ley dispongan.

Aquí cabe reflexionar sobre la imparcialidad de los medios de comunicación, en contraste con la libertad de expresión, principio básico de la democracia. La Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y la Propaganda Electoral, tal como está redactada, vela por la posibilidad de que todos y todas tengan la misma posibilidad de acceder a cada uno de los medios de comunicación.

La actuación de los medios de comunicación, en una campaña electoral, su rol informativo y a su vez de transmisión de la publicidad de los candidatos se presta a una serie de circunstancias límite. En muchas ocasiones no se sabe en qué momento termina la cobertura de una noticia y el canal empieza a promover tal o cual candidato, ya no de forma informativa sino casi como publicidad electoral.

Lamentablemente esta situación se vivió en el Ecuador en la última elección cuando algunos medios de comunicación vinculados a intereses económicos importantes dieron una cobertura electoral privilegiada a determinados candidatos y postergaron a otros en sus espacios de difusión pública. Esta casi coincidencia o pérdida de diferenciación entre lo informativo, al sustituirlo y lo proselitista determina la urgencia de regular la considerable tergiversación del rol informativo en sustitución con una práctica de otra índole. Esta no es una cuestión fácil, sino todo lo contrario. Implica un debate complejo sobre si es o no posible regular los contenidos de los medios de comunicación, poniendo en riesgo por esta vía la libertad de opinión y de expresión que se encuentran expresadas en la Constitución de la República. La búsqueda de regulación de contenidos necesariamente pasa por determinar quién va sancionar esos contenidos y por otra parte quién va a regular esos contenidos. En

uno y otro caso la respuesta no es muy alentadora. El Tribunal Supremo Electoral debería ser la entidad encargada de controlar los contenidos. Y los parámetros deberían ser altamente subjetivos, para definir qué es noticia y qué es proselitismo. Por lo tanto estimo que el riesgo es más alto que los beneficios de incluir una regulación de esta naturaleza.

Estoy convencida que entrar a regular la actividad profesional de los medios de comunicación en forma tan minuciosa, arriesgaría el menoscabo a la libertad de expresión, situación que dentro de una democracia es inaceptable. Es preferible correr los riesgos que implica vivir en un espacio libre, cuyo único límite sea la aplicación de la ley general y equitativa para todos y todas. Una forma de regulación que evite el riesgo descrito sería la que los propios medios se puedan auto-imponer mediante cartas, acuerdos y códigos profesionales, los parámetros de la información política. En todo caso estos acuerdos tendrían que concentrarse al margen de autoridad del estado con miras a la importancia de precautelar la libertad de opinión.

Finalmente debo referirme a ciertas omisiones de la ley, como la falta de regulación de la transmisión de la propaganda electoral previamente al período de campaña. El gasto que se genera antes del período oficial de campaña se imputa posteriormente a las cuentas de campaña, pero sería más efectivo si se estableciera algún nivel de sanción para los medios de comunicación que transmitan esta publicidad antes del período de tiempo que prevé la ley.

## CAPÍTULO TERCERO

### PROPUESTAS PARA MEJORAR LA LEY ORGÁNICA DE CONTROL DEL GASTO ELECTORAL Y LA PROPAGANDA PÚBLICA DEL ECUADOR, TOMANDO REFERENCIAS DE LA LEGISLACIÓN DE CHILE Y COSTA RICA

Después de haber analizado algunos puntos de la Ley Orgánica de Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, de conformidad con los principios rectores de esta normativa, he llegado a algunas conclusiones que expondré en el capítulo pertinente. Pero antes reflexionaré sobre algunas instituciones de otras legislaciones que eventualmente podríamos incorporar a la nuestra para obtener mejores resultados en materia de control de gasto electoral.

Existen muchos puntos efectivos en la ley ecuatoriana porque garantizan la equidad, igualdad y transparencia en los procesos, pero del mismo modo existen muchos ámbitos que podrían y deberían ser modificados para cumplir con estos objetivos. Para el siguiente análisis, he tomado dos países latinoamericanos: <sup>52</sup>Chile y Costa Rica.

Chile es un país con una historia democrática muy marcada por una dictadura militar férrea que, después de haber sufrido grandes convulsiones sociales ha consolidado un sistema de gobierno con altos índices de participación democrática, de igualdad, equidad, transparencia y solidaridad social.

Costa Rica por su parte también es un país con altos índices de transparencia y confianza de los ciudadanos y ciudadanas en el estado. Tiene una democracia muy desarrollada para los cánones latinoamericanos. Ambos países, si bien tienen historia y cultura propia, distinta a ecuatoriana, viven una realidad más cercana a la nuestra, que la que resultaría de acudir a casos de legislación de otros países.

#### **Control del Gasto Electoral en la República de Chile**

En Chile se adoptó por primera vez la Ley Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral en el año 2003. En un inicio la ley, que aportó un primer paso en el tema de control de gasto electoral, tenía falencias muy severas que tras la reforma del año 2005 fueron superadas en buena medida. Además en Chile hay otra legislación es conexas al control del gasto electoral y cuya normativa regula también

---

<sup>52</sup> Me ha servido para realizar esta sección el estudio “*Legislación de Gasto Electoral en América Latina*” realizado por Sebastián Albuja en 2004. (sin fecha específica)

este tema: la Ley Orgánica Sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Este estudio no busca hacer un análisis exhaustivo de la legislación chilena en la materia, pero sí me referiré a algunas instituciones que son muy positivas y que se podrían adoptar en nuestro país.

La Ley Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral prevé un sistema mixto de financiación de las campañas electorales en que alrededor de un 20% del presupuesto recae en aportes del Estado. <sup>53</sup>La Ley Orgánica Sobre

---

<sup>53</sup> República de Chile: Ley Orgánica Sobre Votaciones Populares y Escrutinios: **ARTICULO 31º** Los canales de televisión de libre recepción deberán destinar gratuitamente treinta minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de Presidente de la República, de diputados y senadores, únicamente de diputados o de plebiscitos nacionales.{37}

Cuando correspondan elecciones conjuntas de Presidente de la República y de diputados y senadores, los canales de televisión de libre recepción destinarán, también gratuitamente, cuarenta minutos diarios a propaganda electoral, los que se distribuirán en veinte minutos para la elección de Presidente de la República y veinte minutos para la elección de diputados y senadores.

Para las elecciones de Presidente de la República, los tiempos de treinta o de veinte minutos a que aluden los incisos anteriores corresponderán, en partes iguales, a cada uno de los candidatos. Para el caso previsto en el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política, el tiempo será de diez minutos, distribuidos también en partes iguales.{37a}

En las elecciones de diputados y senadores, a cada partido político corresponderá un tiempo proporcional a los votos obtenidos en la última elección de diputados o, en caso de que no hubiere participado en ella, tendrá el mismo tiempo que le corresponda al partido político que hubiere obtenido menos votos. Si hubiere pacto, se sumará el tiempo de los partidos pactantes.

Al conjunto de las candidaturas independientes corresponderá, asimismo, un tiempo equivalente al del partido político que hubiere obtenido menos sufragios en la última elección, el que se distribuirá entre ellas por iguales partes.

En caso de plebiscito nacional,{38} los canales de televisión deberán dar expresión al gobierno, a los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional y a los parlamentarios independientes. El tiempo de treinta minutos diarios a que alude el inciso primero se distribuirá por mitades entre el gobierno y los que adhieran a su posición, por una parte, y los partidos y parlamentarios independientes que sustenten posiciones diferentes a la del gobierno, por la otra. Los partidos y los parlamentarios independientes que adhieran a la posición del gobierno se repartirán de común acuerdo con éste el tiempo correspondiente. A falta de acuerdo, al gobierno le corresponderá la mitad del tiempo disponible y la otra mitad se distribuirá entre los partidos políticos y los parlamentarios independientes en proporción a su representación en el Congreso Nacional. Los partidos políticos y parlamentarios independientes que sustenten posiciones diferentes a la del gobierno se repartirán el tiempo que les corresponda de común acuerdo; a falta de éste, se seguirá la proporción de su representación en el Congreso Nacional.

Los canales de televisión de libre recepción sólo podrán transmitir propaganda electoral en los términos previstos en este artículo. Los servicios limitados de televisión no podrán, en caso alguno, transmitir propaganda electoral.

Las empresas periodísticas de prensa escrita y las radioemisoras podrán publicar o emitir la propaganda electoral que libremente contraten, pero no podrán discriminar en el cobro de las tarifas entre las distintas candidaturas o proposiciones, según se trate de elecciones o plebiscitos.{39}

**ARTICULO 31º bis.** La distribución del tiempo a que se refieren los incisos cuarto y quinto del artículo anterior, la hará el Consejo Nacional de Radio y Televisión. Para tal efecto, dicho organismo tendrá un plazo de diez días contado desde la fecha en que las candidaturas queden inscritas en el Registro Especial a que se refiere el artículo 19.

Los acuerdos sobre la distribución del tiempo a que se refiere el inciso sexto del artículo anterior, serán comunicados al Consejo Nacional de Radio y Televisión por el Presidente de la República, en representación del Gobierno y de los partidos políticos y parlamentarios independientes que adhieran a su posición, y por el presidente del partido político con mayor número de parlamentarios en el Congreso Nacional, en representación de los partidos políticos y de los parlamentarios independientes que sustenten posiciones diferentes a las del Gobierno. Dicha comunicación deberá efectuarse dentro del plazo de diez días contado desde la fecha de la convocatoria a plebiscito nacional {40}. En caso de no existir acuerdo en cuanto a la distribución del tiempo, se podrá recurrir ante el Consejo Nacional de Radio y Televisión en el mismo plazo señalado en el inciso precedente, quien deberá resolver las discrepancias dentro del plazo de cinco días contado desde la fecha de la presentación respectiva.

De las resoluciones del Consejo Nacional de Radio y Televisión, en relación con la distribución del tiempo y con las discrepancias a que se refieren los incisos primero y segundo, respectivamente, podrá apelarse ante el Tribunal Calificador de Elecciones dentro del plazo de 3 días contado desde la dictación de dichas resoluciones. Para el caso previsto en el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política, el tiempo será de diez minutos, distribuido también en partes iguales.

Votaciones Populares y Escrutinios establece que los canales de televisión de libre recepción (es decir, los que no se transmiten por cable) deberán destinar treinta minutos diarios de su programación para propaganda electoral durante el período de campaña para Presidente de la República, senadores, diputados y plebiscitos nacionales. Además la ley chilena contempla un régimen de devolución similar a nuestro sistema de reposición de gastos electorales, pero incluso con mayor aporte por parte del estado. De ahí que el resto de formas de financiación estatal prevista en la legislación chilena, como por ejemplo un reconocimiento económico al partido según el número de votos obtenidos en las últimas campañas, es similar a nuestra legislación.

Sin embargo me parece una ley muy débil en cuanto a sanciones, que no están muy bien determinadas. Además éstas sólo se fijan para funcionarios públicos que violen las disposiciones legales y no se imponen a los candidatos y partidos políticos que violen la ley.

El órgano competente para conocer y juzgar los gastos electorales es el Tribunal Calificador de Elecciones, que está integrado por cuatro ministros de la Corte Suprema de Justicia, más un ex presidente o vicepresidente del Senado y el Director del Servicio Electoral.

Es mucho menos restrictiva que la legislación ecuatoriana en lo referente a las prohibiciones de los aportantes y permite los aportes anónimos, siempre que éstos no superen un monto mínimo equivalente en pesos a 20<sup>54</sup> unidades de fomento y siempre y cuando no supere el 10% del gasto permitido por la ley a cada candidato. Todas las otras aportaciones tendrán que ser públicas y deberán ser registradas en los períodos que establece la ley y bajo la rigurosidad que señala la misma.

Una misma persona no puede aportar a un solo candidato o movimiento más de diez mil unidades de fomento. Otras restricciones tienen que ver con que los aportantes sean extranjeros, que gocen de derecho de voto en Chile. El dirimente para votar no es la nacionalidad, sino gozar o no de derechos políticos. En Chile, los extranjeros que viven un determinado tiempo en una circunscripción territorial gozan de los derechos de elegir y ser elegido. El espíritu de esta disposición es que el

---

El Tribunal Calificador de Elecciones resolverá las apelaciones sumariamente dentro del plazo de cinco días contado desde la fecha de su respectiva interposición.{41 - 41a}

<sup>54</sup> Una unidad de fomento es *una unidad de cuenta reajutable de acuerdo a la inflación, usada en Chile*. Se considera una unidad de fomento: \$17.527,54 <http://es.wikipedia.org>

derecho a sufragar sobre las decisiones que te afectan como miembros de una colectividad no se debe desprender de la nacionalidad. Un extranjero que se establece por algunos años en otro país, seguramente tiene interés legítimo en votar o inclusive en ostentar un cargo público, considerando que todo extranjero está obligado a respetar las leyes y acatar los mandados de ese lugar. A mi modo de ver es muy democrático otorgar derechos políticos a extranjeros en estas circunstancias.

No me refiero con mayor detenimiento a las prohibiciones porque si bien varían en algo, contiene en lo medular el espíritu de la Ley ecuatoriana de transparentar y publicitar los gastos electorales. Aún cuando, como y como ya mencioné en las líneas anteriores sea la normativa chilena menos restrictiva en algunos aspectos.

La ley chilena es una ley más reciente que la ecuatoriana, y hace unos meses, en mayo de 2005, recibió algunas reformas. En este análisis, en el que sólo he buscado recoger las principales instituciones de esta ley, puedo afirmar que el Ecuador tiene mayor progreso en tema de legislación de control del gasto electoral que Chile. Pero existen ciertas innovaciones que serán muy positivas de introducir en nuestra legislación y que abordaré con mayor detenimiento más adelante.

### **Control del Gasto Electoral en la República Costa Rica**

En primer lugar hay que señalar que en Costa Rica no existe una ley específica para regular el gasto electoral. Las disposiciones están en Código Electoral de Costa Rica y en la Constitución Política.

Es decir que no está regulado el tema de manera exclusiva, como ocurre en otras legislaciones ni tampoco hay muchas sanciones por trasgresión a la ley. Se regula con mayor especificidad, más bien, lo referente a los medios de comunicación.

El <sup>55</sup>Código Electoral, regula y fiscaliza el uso razonable de los medios de comunicación, sin perjuicio del derecho de libertad de expresión garantizado en la Constitución Política. Los candidatos y candidatas no tienen la posibilidad de realizar demasiada publicidad, y en consecuencia tampoco requieren de mayores aportes a ser controlados.

---

<sup>55</sup> República de Costa Rica. Código Electoral: **ARTÍCULO 19.-** El Tribunal Supremo de Elecciones tendrá las siguientes funciones: g) regular y fiscalizar el uso razonable y equitativo de los medios de comunicación colectiva que empleen los partidos políticos para su propaganda electoral, durante el período autorizado por este Código, sin perjuicio de la libertad de información y expresión que garantiza la Constitución Política.

Las aportaciones por parte del <sup>56</sup>estado a los partidos son del 0.19% del producto interno bruto (PIB) del último año. Hay que destacar que estos aportes se realizan en “Bonos de Contribución del Estado a los Partidos Políticos”, que son negociables en el mercado. Existen mecanismos de reposición de gasto según cuántos votos se obtengan en las elecciones, pero para acceder a estos beneficios, se deberán tener las cuentas al día. Ya me referiré al régimen de presentación de la cuentas en las siguientes líneas.

No existen mayores restricciones en cuanto aportes. Los únicos que se tipifican son los siguientes:

- Las personas físicas y jurídicas nacionales pueden aportar con límite en el monto de 45 veces el sueldo mínimo vital;
- se prohíbe contribuir a las personas naturales o jurídicas extranjeras y;
- están vedadas las donaciones y contribuciones en nombre de terceros.

La rendición de cuentas demanda que los partidos tengan sus cuentas al día y presentan recibos y comprobantes. Es mucho más rígida en cuanto que prevé que los partidos políticos presenten cuentas trimestralmente y en época de campaña,

---

<sup>56</sup> República de Costa Rica. Constitución Política: **ARTÍCULO 96.-** El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas.

El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1.- La contribución será del cero coma diecinueve por ciento (0,19%) del producto interno bruto del año tras anterior a la celebración de la elección para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje.

Este porcentaje se destinará a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, y satisfacer las necesidades de capacitación y organización política. Cada partido político fijará los porcentajes correspondientes a estos rubros.

2.- Tendrán derecho a la contribución estatal, los partidos políticos que participaren en los procesos electorales señalados en este artículo y alcanzaren al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un Diputado.

3.- Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley.

4.- Para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.

La ley que establezca los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de este artículo, requerirá, para su aprobación y reforma, el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

mensualmente, sin perjuicio de que tendrán que liquidar las cuentas de campaña ante la Contraloría General del Estado y el Tribunal Supremo de Elecciones, éste último integrado por seis Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El Tribunal es el órgano competente de conocer las inscripciones de las candidaturas, la persona que designe facultada para contratar la publicidad, las cuentas de campaña., etc. Dado que en Costa Rica no existe un órgano con competencia exclusiva para regular los temas electorales, las demandas o contravenciones que existan en esta materia se presentan ante los tribunales penales ordinarios.

En general la legislación referente a gasto electoral en Costa Rica no difiere mayormente de lo que rigen en Ecuador y en Chile. Los objetivos de las leyes de control de gasto electoral son los mismos: básicamente que las campañas electorales no sean excesivamente onerosas, que quienes gocen de mayor poder adquisitivo no tengan ventajas, por ello, de acceder a cargos públicos, y que no exista conflicto de los intereses particulares con los públicos el momento de gobernar. El principio de la búsqueda de la equidad en la contienda electoral es el que prima en las dos legislaciones al igual que en la ecuatoriana como ya hemos venido diciendo.

Sin embargo, la innovación que me llama mucho la atención y que requiere un mayor análisis es la regulación a los tiempos y condiciones en que se presentan las propagandas en épocas de campaña.

En Costa Rica el Art. 85 del dispone las regulaciones en los medios de comunicación:

- A cada uno de los partidos políticos se le permitirá máximo una página por edición de periódico o revista.
- En lo referente a televisión, cada partido tendrá derecho a un máximo de diez minutos diarios por canal. Si determinado partido no usare su tiempo diario en su totalidad el remanente no serán acumulables.
- En radio se contará con un máximo de diez minutos diarios por emisora y no más de treinta semanales.
- La semana antes de las elecciones, se reducen dichas franjas.



## **Ideas para incorporar a la Ley Orgánica de Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral del Ecuador**

La Ley Orgánica de Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral del Ecuador, es bastante más detallada que las que acabamos de analizar. Sin embargo del hecho de que la ley ecuatoriana sea específica y más amplia no ha significado que por ese motivo la legislación sea más efectiva. Todo lo contrario, por una serie de circunstancias políticas e institucionales el Tribunal Supremos Electoral y los Tribunales provinciales no han sido capaces de aplicar adecuadamente las normas legales que conciernen al gasto electoral. Múltiples problemas se han presentado desde el tema de efectivo reporte de gastos hasta el cobro de multas por las sanciones a las violaciones del gasto electoral.

Esto se puede decir respecto a la ley de gasto electoral vigente hasta las elecciones de 2004. En los próximos meses veremos qué ocurre con las reformas introducidas en marzo de 2006, que recién fueron aplicadas en las elecciones de noviembre pasado. Al momento de escribir este análisis no es posible todavía establecer un balance de la aplicación de la Ley orgánica de Control de Gasto Electoral y Propaganda Electoral ecuatoriana, reformada. En efecto según las normas legales ecuatorianas en un plazo de 90 días los partidos políticos y movimientos tienen que entregar la cuentas de campaña y el TSE aplicar sanciones de ser el caso. Los prospectos, sin embargo, no son alentadores porque como ya he manifestado en otros capítulos de este trabajo, el TSE en lugar de aplicar adecuadamente la ley, en muchas ocasiones, se ha sometido a presiones políticas para determinar sus fallos. (Hay que recordar el fracasado sistema de suspender la publicidad cuando los candidatos rebasan el límite del gasto electoral, por ejemplo).

Existe un factor que se repite en ambas legislaciones, tanto la chilena como la costarricense y que es fácil pensar que podría funcionar en el Ecuador de una manera adecuada, en razón que nosotros tenemos un sistema mixto de aportaciones a las campañas electorales. (Tanto pagadas por los partidos políticos como financiadas por el estado).

Los medios de comunicación ecuatorianos tienen de hecho importantes ingresos económicos durante las campañas electorales debido a los importantes montos que se destinan a publicidad. Por este motivo no sería complicada la incorporación de una figura como la chilena de espacios gratuitos concedidos por la propia prensa que se vería equilibrada en lo monetario con la contratación de

espacios por parte de los partidos políticos y por otro lado por las franjas publicitarias que se auspician con dinero del estado.

La idea de que se pueden afectar a las empresas de comunicación al “imponérsele” los espacios gratuitos es muy relativa. En primer lugar en Chile, que justamente es un país de una moderna economía de mercado, tiene esta disposición y funciona muy bien. Los medios de comunicación gratuitamente pagan espacios de publicidad a los partidos. En segundo término se haría cumplir la función social que tienen las frecuencias en que operan los medios y que son concesiones del estado.

Pero tanto en Chile como en Costa Rica el control del gasto electoral se efectúa de forma independiente de los partidos políticos, este es otro rubro que debemos emular. El Ecuador requiere: un ente de control independiente de los partidos políticos para cumplir y hacer cumplir la legislación electoral. Es contrario a toda lógica, pensar que el organismo de control de los procesos electorales, en nuestro caso, el Tribunal Supremo Electoral, esté integrado por los mismos partidos políticos. Por muy rigurosa y precisa que sea nuestra ley, mientras sean los mismos partidos políticos quienes estén encargados de aplicar la ley y de fiscalizar sus propias situaciones de los procesos electorales, será muy difícil que en el Ecuador exista un efectivo control del gasto electoral.

Por otro lado el sistema chileno nos invita a la reflexión de si a mayor sanción existe verdaderamente un mayor cumplimiento a ley. Por mi parte, no creo que la única vía de conducir el comportamiento de una sociedad sea vía sanción, pero sí creo que el imperio del derecho se cristaliza con la coactividad efectiva que las normas puedan tener.

Tenemos muchas sanciones pero poca efectividad en la institución controladora y sancionadora. La ley ecuatoriana tiene mayores restricciones tanto para los aportantes como para las aportaciones pero la violación de la ley ocurre con frecuencia por la ineficiencia de los órganos de control electoral.

Por otro lado, me parece que sería muy positivo adoptar de la legislación costarricense el control de los espacios y los tiempos de publicidad. Si bien, he afirmado anteriormente, que regular los contenidos de los medios de comunicación conllevaría una afectación al derecho de libertad de expresión, establecer un límite en los tiempos y extensión de la publicidad es muy plausible, y no atenta contra el derecho básico de libertad de prensa.

Dado las prácticas políticas de los últimos años y el exagerado “show” mediático que gira en torno a las campañas electorales, nos vemos frente a grandes

despliegues publicitarios y muy poca información para la ciudadanía. Mientras que si se limitan estos espacios tendríamos dos objetivos garantizados: el primero, que sin tanta posibilidad de espacios publicitarios reducirían los costos y la necesidad de financiamiento y, por otro lado, si los espacios son restringidos, los candidatos y las candidatas no tendrían la oportunidad de perder el tiempo con información innecesaria, y así garantizaríamos que la información sea corta pero concisa sin llegar a agobiar a los ciudadanos y ciudadanas con espectáculos electorales.

Respecto a la legislación chilena, me parece muy rescatable la subvención gratuita por parte de los medios de comunicación, en coordinación con el estado, para facilitar el acceso de los candidatos a la publicidad televisiva. Si se establece una obligatoriedad para que los medios de comunicación asignen espacios de forma gratuita, esta vía propicia en los medios una función social directamente vinculada a la gestión de la democracia en materia electoral. Hay que recordar que estas medidas se pueden interpretar como intervención en la esfera privada y generar un gran rechazo por parte de los propietarios de estas empresas, pero también es cierto que una norma como la que se acaba de mencionar tendría la gran virtud de resaltar el compromiso democrático y la responsabilidad de los medios de comunicación con el funcionamiento de las instituciones democráticas, en este caso a través de las campañas electorales.

## CONCLUSIÓN

- A lo largo de este análisis queda clara la importancia y necesidad imperante de que se regule el gasto electoral. En un sistema de democracia representativa como es el nuestro, la forma en que sean elegidos nuestros representantes debe garantizar que se materialicen en la práctica la los principios de igualdad, transparencia y equidad.
- En el Ecuador, más allá de que contamos con una Ley bastante amplia para regular la materia, no podemos afirmar que el control del gasto electoral se lo suficientemente efectivo como para garantizar que los procesos electorales sean democráticos. No basta con la existencia de una ley, sino que se requiere que todo el aparato estatal establezca las condiciones para que se cumplan con los requisitos de la democracia mencionados. En el caso ecuatoriano por ineficiencia administrativa del TSE y los tribunales provinciales y sobre todo por la pernicioso influencia y los conflictos de interés derivados de la integración que estos entes de control.
- La ley es un buen paso para el control del gasto electoral, pero que todavía debe ser mejorada. Como señalé en el Tercer Capítulo hay varias normas que deberían incorporarse para que el control sea efectivamente igualitario, transparente y equitativo, pero fundamentalmente se requiere un cambio drástico en la integración del Tribunal Supremo Electoral para que funcionen con magistrados independientes de los partidos políticos. El órgano de control, con competencia para aplicar la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y la Propaganda Electoral, sancionar las violaciones de la misma y exigir su cumplimiento, debe ser un órgano íntegro, conformado por los hombres y las mujeres más preparado para este menester. Y cuya presencia garantice la imparcialidad y eficiencia el momento de ejercer su jurisdicción.
- Por otro lado hay que mencionar que la ley tiene todavía fallas técnicas, que pueden ser de codificación legislativa y otras de contenido. Presenta desorden normativo pues tenemos las sanciones por distintas partes de la norma, no hay orden en el proceso de juzgamiento de cuentas, se carece de una buena sección sobre “medios”, y hay lagunas de todo tipo. En efecto cuestiones que se refieren a otros aspectos del control del gasto electoral a parte del gasto en publicidad. que todavía debería ser pulida. Como ya mencioné, necesita cambios sustanciales en el contenido para cubrir algunas lagunas y vacíos

- como lo referente básicamente a la responsabilidad de los principales actores políticos por el incumplimiento de las disposiciones legales.
- Como he venido afirmando a lo largo de este trabajo, las campañas electorales cada vez son más onerosas. Y una de las formas de evitar que sigan incrementándose los gastos de las campañas es reduciendo los montos que la ley permite para cada una de las dignidades. Sin embargo, vemos que la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y la Propaganda Electoral en la última reforma incrementó casi todos los montos. Así nos los demuestran el anexo 2 que verifica los gastos efectuados las últimas campañas electorales en el Ecuador.

## Bibliografía

- Universidad Carlos III de Madrid. Portal de artículos sobre: La financiación de los Partidos Políticos y las Elecciones Disponible en: <http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/PU/dppu02/bib.htm#CIDC>
- Borja Cevallos, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. Tomo 2. Quito: Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana. 1971
- Cabanellas Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Buenos Aires: Editorial HELIASTA. 2003
- Cortés Bureta, Pilar. "La financiación de los partidos políticos europeos y la financiación de los gastos de seguridad: últimas novedades". Ponencias y comunicaciones presentadas en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional Organizado en Sevilla (España) por el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (3 a 5 de diciembre de 2003)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Dalla Vía, Alberto R. "El control del financiamiento partidario". Ponencias y comunicaciones presentadas en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional Organizado en Sevilla (España) por el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (3 a 5 de diciembre de 2003)
- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Díaz-Tendero, Eolo. La Calidad de la Democracias Chilena: Algunas señales desde la operatividad de la Ley sobre Transparencia, Límite y Control del gasto Electoral. Santiago de Chile. 2006
- García Laguardia, Jorge Mario. "La financiación política en América Latina. Una visión crítica". Ponencias y comunicaciones presentadas en el VIII

[Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional](#) Organizado en Sevilla (España) por el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (3 a 5 de diciembre de 2003)

- Hernández, María Pilar. "Financiamiento de los partidos políticos Replanteamiento y estudio comparado en Iberoamérica". Ponencias y comunicaciones presentadas en el [VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional](#) Organizado en Sevilla (España) por el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (3 a 5 de diciembre de 2003)
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH. Seminario: Evaluación de las propuestas de la Ley sobre Transparencia, Control y Límite al Gasto Electoral. Santiago de Chile: Corporación Participa. 2005
- Mangas Martín, Araceli; Liñán Noguerras, Diego. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Madrid: TECNOS. 2003
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pajares Montolío, Emilio. "El Tribunal de Cuentas y los límites del control de la financiación de los partidos políticos". Ponencias y comunicaciones presentadas en el [VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional](#) Organizado en Sevilla (España) por el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (3 a 5 de diciembre de 2003)
- Paramio, Ludolfo y Revilla, Marisa. Una Nueva Agenda de Reformas políticas en América Latina. Madrid: Fundación Carolina. 2006
- República del Ecuador: Constitución Política
- República del Ecuador: Código Penal.

- República del Ecuador: Ley Orgánica de Control Del Gasto Electoral y de la Propaganda Pública.
- República del Ecuador: Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Zavala Egas, Jorge. Derecho Constitucional. Tomo I. Guayaquil: EDINO. 1999
- Zovatto, Daniel. "La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada", en varios autores, La financiación de la política en Iberoamérica, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. XXV.