CONTENIDO

Presentación XI
Diego VALADÉS
Vidar HELGESEN

Prólogo XV
Dieter NOHLEN

Introducción XIX
Diego VALADÉS
Daniel ZOVATTO

PRIMERA PARTE

LECTURA REGIONAL COMPARADA

Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada 3
Daniel ZOVATTO

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS NACIONALES

Regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina 191
Antonio María HERNÁNDEZ
José Manuel BELISLE (h)

Regulación jurídica de los partidos políticos en Bolivia 243
Jorge LAZARTE R.

Regulación jurídica de los partidos políticos en Brasil 275
Torquato JARDIM

Regulación jurídica de los partidos políticos en Chile 305
Juan Ignacio GARCÍA

Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia 331
Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

Regulación jurídica de los partidos políticos en Costa Rica 367
Rubén HERNÁNDEZ VALLE

Regulación jurídica de los partidos políticos en Ecuador 413
Alexandra VELA PUGA

Regulación jurídica de los partidos políticos en El Salvador 453
Carlos Rafael URQUILLA

Regulación jurídica de los partidos políticos en Guatemala 487
Gabriel MEDRANO
César CONDE

Regulación jurídica de los partidos políticos en Honduras 545
Mario Alfonso AGUILAR GONZÁLEZ

Regulación jurídica de los partidos políticos en México 579
José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ
Carlos VARGAS BACA

Regulación jurídica de los partidos políticos en Nicaragua 641
Gabriel ÁLVAREZ

Regulación jurídica de los partidos políticos en Panamá 671
Eduardo VALDÉS ESCOFFERY

Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay 739
Line BAREIRO
Lilian SOTO

Regulación jurídica de los partidos políticos en Perú 767
Fernando TUESTA SOLDEVILLA

Regulación jurídica de los partidos políticos en la República Dominicana 803
Flavio Darío ESPINAL

Regulación jurídica de los partidos políticos en Uruguay 853
Héctor GROS ESPIELL

Regulación jurídica de los partidos políticos en Venezuela 893
Allan R. BREWER-CARÍAS

TERCERA PARTE

APÉNDICES

Apéndice 1. Bibliografía de referencia sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina 941

Apéndice 2. Notas curriculares de los autores 959

Apéndice 3. Fuentes primarias de información y documentos complementarios (disco compacto) 969

PRESENTACIÓN

En América Latina, los partidos políticos han sido objeto de un amplio proceso de regulación jurídica desde su constitución hasta la fecha. Las características de la regulación han sido afectadas por la realidad y cultura política de cada país, así como por su tradición democrática. Cada país, de acuerdo con su idiosincrasia y costumbres, ha promovido la legislación requerida para regular los institutos políticos en función de sus necesidades y de su desarrollo político.

La inexistencia de estudios comparados latinoamericanos sobre esta temática motivó al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM a sumar esfuerzos con el fin de exponer la situación actual de las diferentes áreas de la regulación jurídica de los partidos políticos en dieciocho países de América Latina. Así, la obra *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina* constituye el primer fruto de la relación de cooperación interinstitucional entre la UNAM e International IDEA.

El objetivo principal consiste en identificar las tendencias de reforma, los temas abordados en el proceso reformador y los temas de regulación que aún se encuentran pendientes o subregulados. Los dieciocho análisis nacionales fueron realizados y escritos por un experto de cada país de la región, y se dirigen esencialmente a los miembros de los partidos políticos responsables de la toma de decisiones en aspectos relacionados con su vida jurídica, así como a los legisladores involucrados en el desarrollo de la legislación sobre los partidos. La investigación se concentra en el análisis de quince temas considerados prioritarios en el ámbito de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Cada tema es desarrollado en el plano nacional y, posteriormente, en el comparado regional.

El material contenido en esta publicación es un valioso acervo de información, a partir del cual esperamos que se retroalimenten nuevos pro-

cesos de reforma, así como nuevos proyectos de investigación sobre este material. Aspiramos a que este estudio aliente el debate, la reflexión y el intercambio de experiencias sobre la importancia del proceso regulador de los partidos políticos y sus consecuencias sobre la consolidación democrática en América Latina, en la cual los partidos desempeñan un papel concluyente. La relevancia y actualidad del tema tienen que ver con las numerosas imprecisiones y vacíos legales que se presentan, a menudo, en varias de las áreas estudiadas: esta obra trata de esclarecer el panorama con el fin primordial de fortalecer la democracia y el estudio de temas que contribuyan a vivificarla.

Su realización no habría sido posible sin el compromiso y la participación de un calificado y amplio grupo de expertos latinoamericanos, quienes aportaron sus conocimientos en cada uno de los aspectos de este complejo tema, tanto en su dimensión normativa como en las prácticas cotidianas en los diferentes países de la región. Sus valiosas contribuciones, la recopilación y sistematización de información, así como su compromiso e interés, resultaron fundamentales para la consecución de los objetivos propuestos. En reconocimiento de sus aportes expresamos nuestro agradecimiento a Antonio María Hernández y José Manuel Belisle (Argentina), Jorge Lazarte (Bolivia), Torquato Jardim (Brasil), Juan Ignacio García (Chile), Augusto Hernández (Colombia), Rubén Hernández (Costa Rica), Alexandra Vela (Ecuador), Carlos Rafael Urquilla (El Salvador), Gabriel Medrano y César Conde (Guatemala), Mario Aguilar (Honduras), José de Jesús Orozco y Carlos Vargas (México), Gabriel Álvarez (Nicaragua), Eduardo Valdés (Panamá), Line Bareiro y Lilian Soto (Paraguay), Fernando Tuesta (Perú), Flavio Darío Espinal (República Dominicana), Héctor Gros Espiell (Uruguay) y Allan Brewer-Carías (Venezuela).

Nuestra gratitud, asimismo, a los especialistas que contribuyeron a enriquecer el diseño del proyecto, así como sus herramientas metodológicas: Humberto de la Calle, Héctor Gros Espiell, Antonio María Hernández, José Enrique Molina, Dieter Nohlen y Félix Ulloa. International IDEA también expresa su agradecimiento a Diego Valadés.

Merecen también un reconocimiento los siguientes expertos, quienes con su tiempo y conocimientos contribuyeron a revisar y validar la información contenida en esta obra: Gonzalo Brenes, Guillermo Casco, Alberto Dalla Vía, Fernando Díaz, María Magdalena Forero, Claudio Fuen-

tes, Domingo García Belaúnde, Jorge Mario García Laguardia, Rodolfo González Rissotto, Jacqueline Jiménez, José Enrique Molina, Gustavo Laterza, Hugo Píttaro, Michel Rowland, Domingo Sesin, Félix Ulloa y Rosa Marina Zelaya.

Finalmente, deseamos expresar nuestro especial reconocimiento y agradecimiento para Daniel Zovatto (International IDEA), quien tuvo a su cargo la dirección de este proyecto y la coordinación y edición de esta obra, así como para Ileana Aguilar, Gonzalo Brenes y Steffan Gómez por su intensa labor de coordinación y seguimiento en las diferentes etapas de la investigación.

Diego VALADÉS
Director del Instituto
de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Vidar HELGESEN
Secretario General, International IDEA

PRÓLOGO

Hecho sin precedentes en la región es la permanencia de la democracia en América Latina, que ha generado horizontes para su cabal estudio en términos comparativos, sea en la dimensión histórica o en la internacional.

El estudio coordinado por Daniel Zovatto sobre los partidos políticos y su regulación jurídica en la región, se inscribe en la línea de comparación vertical-horizontal. Subraya, por un lado, el proceso de legislación en la materia en estudios país por país, sobre todo a partir de la tercera ola de democratización. Por el otro, insiste en la comparación de los resultados a nivel nacional, porque muestra un panorama regional que abarca los avances y las particularidades, así como las asignaturas pendientes. Para lo anterior, parte en cierta medida de las legislaciones latinoamericanas más avanzadas y convincentes como criterios de apreciación de los demás casos. Con tal diseño, el estudio afirma la metodología comparativa que, por sus indudables frutos para el análisis y diseño institucionales, es preciso fortalecer en América Latina; además, ese tipo de comparación parece el más apropiado para formar un juicio sobre el estado actual de la regulación jurídica de los partidos, incluida la apreciación de los logros de las reformas, al tiempo que considera lo que resta por avanzar.

En los estudios sobre el desarrollo de la democracia en América Latina se pueden distinguir actualmente, a nivel ideal-típico, dos clases de comparaciones: por un lado, la comparación que se centra en el análisis histórico-empírico de fenómenos; por el otro, la comparación que mide lo observado y la distancia que lo separa del estado de cosas deseable. En el primer tipo de comparación se observa el proceso —político, constitucional, legal— evaluado en relación con el estado anterior de las cosas y/o con el de otros países. En el segundo tipo se aprecia el estado actual, evaluado en relación con el estado deseado. Mientras que con el primero se hace hincapié en los avances, aunque éstos sean lentos y relativos, con el segundo se destaca el déficit del estado actual en términos de catego-

ría. Con frecuencia, este último tipo de comparación se vale de una terminología que fortalece incluso la diferencia entre el fenómeno observado y el deseado.

El presente estudio inserta a los partidos políticos en el marco del concepto de la democracia representativa. No entra en el juego de la creación de neologismos, tan en boga, como es el caso de la democracia electoral o deficitaria. Trabaja con el concepto clásico del análisis constitucional de la democracia moderna. Conforme a ello, su objeto de estudio son los partidos políticos que, sin lugar a duda, son elementos esenciales de la democracia representativa. La democracia luce tanta representatividad y posee tanta capacidad de funcionamiento como las tienen los partidos políticos y el sistema partidario. Zovatto afirma que las instituciones importan, pero que su incidencia en el funcionamiento de la democracia es relativa y que su relevancia real, así como su mejor diseño, dependen del contexto. Es comprensible que esta postura me complazca como investigador que trabaja y promueve el enfoque del institucionalismo contextualizado.

Con respecto a los resultados de las investigaciones, Zovatto y sus colaboradores afirman que se ha avanzado considerablemente en la regulación jurídica de los partidos políticos, aunque no niegan que su avance ha de ser mayor, y muestran en qué ámbitos. Asimismo, demuestran que es necesario valorar lo logrado, y ejercen la postura de poner énfasis en los recursos en el camino de adaptación de las reglas del juego en cuanto a las condiciones de buen funcionamiento de la democracia, con base en criterios como participación, competencia, equidad y transparencia.

Tal vez el mejor ejemplo de cómo se ha progresado en el ámbito estudiado es la regulación del financiamiento de los partidos. Ello por varios motivos: primero, por el considerable crecimiento del campo de regulación, pues el tema se impuso como esencial sólo a partir de los años noventa; segundo, por el mayor grado de complejidad y conflictividad del objeto de regulación; tercero, por la limitada influencia que la legislación tiene al respecto en la estructuración de la competencia partidista según criterios de equidad. Acertadamente, los autores llaman la atención sobre la diferencia entre norma y realidad, que caracteriza la política latinoamericana, sobre todo en estos campos en que la cultura política en América Latina incide fuertemente en el modo en que la legislación surte sus efectos. En cuanto al reto que representa la complejidad del tema, el pre-

sente estudio corresponde en conciencia con una mezcla de enfoques jurídico-constitucionales y politológicos. Sobre el problema en sí mismo, es muy notorio que la cultura política no se mueve a la misma velocidad con la que lo hacen los avances en la legislación.

Éste constituye el primer desfase, al cual el estudio llama la atención. El segundo se manifiesta en que, a pesar de que la legislación sobre los partidos políticos ha mejorado notoriamente, no se corresponde con la imagen negativa que de ellos tiene la opinión pública, lo cual se ve reflejado en el ámbito académico en la tesis de que los partidos están en crisis. Ambos desfases son parámetros válidos para ponderar la situación crítica en que actualmente se encuentra la democracia representativa en América Latina.

Más que loable es que estudios como el presente ilustren esta problemática, pues advierte sobre los actuales retos democráticos y las necesidades de encontrar propuestas políticas adecuadas. Sería deseable que tanto la comunidad académica como el ámbito público en general dieran la acogida que esta obra merece por las siguientes y otras razones: su rigor científico, su convincente procedimiento metodológico, sus ricos resultados empíricos y sus juicios mesurados con respecto al desarrollo de la democracia representativa en América Latina.

Dieter NOHLEN*

Heidelberg, 6 de abril de 2006

* Profesor titular emérito de la Universidad de Heidelberg.

INTRODUCCIÓN

En América Latina, los partidos políticos han sido objeto de un vasto proceso de regulación jurídica desde su constitucionalización hasta la fecha. Si bien dicho proceso se ha dado con diversa intensidad en los diferentes países, es un hecho que actualmente en casi toda la región se les reconoce como los protagonistas decisivos de la vida política contemporánea y que, en virtud de su relevancia, existe una regulación exhaustiva de su funcionamiento.

Un análisis de la evolución del proceso de su regulación jurídica muestra que, en la región latinoamericana, la incorporación de los partidos políticos al ordenamiento democrático y su constitucionalización se dieron paulatinamente. Las primeras Constituciones solamente recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. Posteriormente, en el siglo XIX, y sobre todo en el XX, tuvo lugar un movimiento continuado que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación constitucional.

A partir de la formalización constitucional y legal de la actividad de los partidos políticos, se inició en América Latina un frondoso proceso de regulación jurídica de estos institutos, que se intensificó a partir de la llegada de la tercera ola democrática a la región, en 1978. El objetivo de ese proceso regulador fue normar los aspectos básicos de su vida legal y su operación en el marco del sistema democrático, y como resultado de esta evolución jurídica, hoy todos los países latinoamericanos han constitucionalizado a los partidos políticos y han emitido normas dirigidas a controlar su funcionamiento.

Las características e intensidad de la regulación han sido influidas por la realidad y cultura política de cada país, así como por su tradición democrática. Ello ha generado una gran variedad y riqueza en cuanto a las normas emitidas en la materia en toda la región. No obstante esta abundancia normativa, en América Latina no existe actualmente una obra de carácter comparado sobre todos los aspectos de la vida jurídica de los

partidos. Con seguridad, podemos hallar estudios sobre uno o algunos de los temas que afectan su desempeño, tales como el sistema de financiamiento, las prácticas de democracia interna o sobre los requisitos de su constitución, entre otros; pero éstos, si bien importantes, al analizar sólo un aspecto del funcionamiento de los partidos, no permiten tener una comprensión holística de las normas que rigen la totalidad de su funcionamiento.

Fue precisamente la inexistencia de estudios comparados latinoamericanos sobre esta temática lo que motivó al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA, y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM a aunar esfuerzos para presentar un trabajo que muestre la situación actual de las diferentes áreas de la regulación jurídica de los partidos políticos en los dieciocho países de América Latina,* y poder realizar, a partir de las experiencias nacionales, un mapeo de la situación regional en este tema. A lo largo de la obra se explora la experiencia resultante de las reformas emprendidas durante los últimos años en cada uno de esos países y en la región en su conjunto. Sus objetivos y contenidos los detallamos a continuación.

I. Objetivo y naturaleza de la obra

El objetivo general de esta obra es reunir, sistematizar, analizar y divulgar las características principales de la regulación jurídica de los partidos políticos en dieciocho países de América Latina. Se busca, asimismo, identificar las principales tendencias de reforma, los temas abordados en el proceso reformador y los que aún se encuentran pendientes de regulación o claramente subregulados.

Los temas cubiertos por el estudio son aquellos que tienen incidencia en la vida jurídica de los partidos: su ubicación dentro de la legislación; concepto y naturaleza jurídica; las funciones que se les atribuyen; los poderes u órganos del Estado que intervienen en su funcionamiento; los requisitos para su reconocimiento legal —tanto en el ámbito nacional como regional—; su estructura interna; las regulaciones relativas a la de-

* Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

mocracia interna; las normas en relación con otros sectores tradicionalmente discriminados o infravalorados en la actividad partidista (mujeres, indígenas, juventud); la regulación en materia de financiamiento político; el acceso de los partidos a los medios de comunicación; la vigencia de las coaliciones, alianzas y fusiones; el órgano de control de los partidos; la normativa en relación con las candidaturas independientes; el transfuguismo político, así como las causales para su extinción o caducidad, y su afiliación a organizaciones internacionales.

Lejos de prescribir fórmulas, modelos o recetas para los procesos de reforma que afectan a los partidos, este estudio presenta un mapeo de las vías que los legisladores han tomado para regular este delicado tema que afecta el funcionamiento de la democracia. En ese sentido, cabe advertir que cada país, de acuerdo con su tradición, idiosincrasia, costumbres y prácticas, ha inducido la legislación requerida para regular los institutos políticos en función de sus necesidades y de su desarrollo político. Es posible, sin embargo, que la experiencia comparada sirva de guía para que otros países avancen en la regulación de temas pendientes, tratando de adaptar a sus realidades las experiencias jurídicas que en otras naciones han rendido beneficios.

Asimismo, debemos señalar que cuando se estudian asuntos relacionados con reformas legales siempre surgen temas nuevos que regular o posibilidades de mejorar la normativa existente. De hecho, durante el proceso de elaboración de este estudio hemos debido adecuarlo en varias oportunidades ante reformas registradas en la legislación de varios países. Es claro, así, que este trabajo no pretende agotar el tema, sino contribuir al debate y a la reflexión sobre los progresos registrados a la fecha en esta materia en América Latina.

II. Estructura, metodología y contenido del estudio

A la luz de los objetivos planteados, esta obra ha sido diseñada en su lenguaje y estructura para facilitar su lectura y la comprensión del tema. No se trata de un estudio estrictamente académico, si bien está basado en investigaciones rigurosas realizadas por especialistas en la materia y en un cuidadoso examen de la legislación vigente.

La obra se compone de tres partes: *a)* la primera comprende una lectura regional comparada de la regulación de los partidos políticos en Amé-

rica Latina; *b)* la segunda parte presenta dieciocho análisis nacionales sobre la regulación de los partidos políticos en cada país incluido en el estudio, y *c)* la tercera, que contiene los apéndices.

Los dieciocho análisis nacionales fueron realizados y escritos por un experto de cada país de la región. Cada uno de ellos estructuró su estudio de acuerdo con una guía de temas por desarrollar que le fue suministrada por el coordinador de la investigación. Esta guía fue previamente validada por autoridades en derecho constitucional, quienes hicieron sus aportes a fin de estructurar una investigación que abarcase los principales temas que afectan la vida jurídica de los partidos.

A partir de la información presentada en cada uno de los estudios nacionales, se estructuró un análisis comparado de las principales características de la regulación jurídica de los partidos políticos en el ámbito regional, el cual se presenta en la primera parte de la obra. Esta lectura comparada sistematiza, en el plano latinoamericano, los diversos temas contemplados en la guía de investigación, mostrando las diferencias y similitudes en la normativa vigente en los países de la región.

Por último, y con el propósito de complementar el análisis presentado en los estudios nacionales y en el balance regional, en la tercera parte de la obra se incluyen tres apéndices. En el primero se ofrece al lector una compilación de la bibliografía más relevante sobre la regulación jurídica de los partidos políticos. En el segundo se presentan las reseñas curriculares de los autores de la obra. Por último, el tercer apéndice incluye un disco compacto en el que se contienen los cuadros nacionales que fueron realizados por los investigadores para este estudio, así como los textos constitucionales y legales vigentes en materia de partidos políticos de cada uno de los dieciocho países estudiados.

III. Público meta

Los principales destinatarios de esta obra, si bien no los únicos, son: *a)* los miembros de los partidos políticos responsables de la toma de decisiones en aspectos relacionados con su vida jurídica, y *b)* los legisladores involucrados en el desarrollo de la legislación sobre los partidos.

Esta obra se dirige, asimismo a: *a)* funcionarios de los órganos electorales, gerentes y otros actores con responsabilidades funcionales en aspectos particulares de la gestión electoral; *b)* institutos políticos, funda-

ciones internacionales partidarias y centros de investigación que realizan estudios y llevan a cabo actividades sobre el cometido y funciones de los partidos y sus implicaciones para el proceso de consolidación democrática; *c)* organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que prestan asistencia y desarrollan labores en torno al funcionamiento de los partidos políticos, y *d)* a los expertos en derecho y académicos interesados en la temática de los partidos.

IV. Notas metodológicas

El primer paso que se dio en este proyecto de investigación fue la elaboración de los términos de referencia para el desarrollo de los estudios nacionales. Intentamos diseñar una guía de análisis que abarcase los temas medulares de la vida política de los partidos, y que permitiese al investigador presentar un panorama exhaustivo del funcionamiento de los partidos políticos en cada país. Esta guía, una vez trazada, fue sometida a la consideración de especialistas en derecho constitucional, quienes hicieron sus aportes con el objetivo de enriquecer el proyecto.

En seguida, se eligió y contrató a los dieciocho expertos que desarrollarían el análisis en cada país, quienes elaboraron sus estudios nacionales siguiendo las pautas fijadas en las guías de investigación diseñadas para ese propósito. Una vez que los especialistas realizaron los análisis nacionales, los informes se sometieron a un proceso de verificación y validación, en el cual participaron calificados académicos de los países de la región.

Posteriormente, con los documentos ya validados, se realizó una sistematización temática de la información y, con ella, se elaboró una lectura regional comparada. Este repaso, contenido en la primera parte de la obra, recoge las principales características del proceso de regulación jurídica de los partidos en el ámbito regional. De esta forma, el lector cuenta, por un lado, con la perspectiva nacional y, por el otro, con el análisis regional.

V. Contenido temático del estudio

La investigación se concentra en el análisis de quince temas considerados prioritarios en el ámbito de la regulación jurídica de los partidos polí-

ticos en América Latina, los cuales, como ya se señaló, fueron desarrollados en el plano nacional y, posteriormente, en el comparado regional.

En el ámbito de los análisis nacionales, el detalle de los contenidos de la investigación es el siguiente.

En el primero, se presenta una breve evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos en cada país y, en seguida, la ubicación de los partidos políticos dentro de la legislación. Con ello se busca determinar si dentro de la Constitución del Estado se hace referencia a los partidos políticos y si los mismos están regulados en una ley de partidos, en la ley electoral o código electoral, o en varias leyes relacionadas.

En el segundo contenido temático se analiza la incidencia que otros poderes u órganos del Estado tienen en la vida de los partidos políticos. Se estudia la participación de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional o de Constitucionalidad, y de otras salas de la Corte Suprema con competencia constitucional o en materia electoral. Asimismo, se determina el papel que los organismos electorales desempeñan en relación con los partidos.

Luego, en el tercer desarrollo temático se analiza el concepto de partido político que se utiliza en cada país, sea en la Constitución, en la ley secundaria o en la jurisprudencia, indicando además la naturaleza jurídica de los mismos.

A partir del cuarto tema, y hasta el séptimo, se estudian diversos aspectos funcionales de los partidos políticos, en particular los procedimientos y requisitos para su reconocimiento jurídico —tanto a nivel nacional como local—; así como su estructura organizativa y los procedimientos de democracia interna, tanto para la selección de sus autoridades como de los candidatos a los diferentes cargos de elección popular.

Específicamente, en el desarrollo del cuarto y quinto tema se detalla si los partidos requieren la celebración de asambleas previas para su constitución y reconocimiento, si se les exige un número determinado de adherentes, o si deben funcionar en circunscripciones territoriales. De igual forma, se hace un repaso de las regulaciones existentes sobre afiliación, desafiliación y adhesión.

En el sexto nivel de análisis se examina la existencia de normas que regulan la estructura interna de los partidos, ubicándolas dentro de la legislación o, bien, en el campo de los estatutos internos de esas instituciones. El análisis de las regulaciones en materia de democracia interna se

constituye en el séptimo tema, e incluye las principales normas y características que rigen a los procesos internos de selección de candidatos y de autoridades de los partidos.

Los temas octavo y noveno estudian las regulaciones existentes en cada país en materia de discriminación positiva, dirigida tanto hacia las mujeres como a las poblaciones indígenas y sectores juveniles. Ello, con el fin de determinar: *a)* si existen cuotas de participación, desde la perspectiva de género, en las asambleas partidarias y en la selección de candidatos, así como si cuentan con sanciones en la materia, y *b)* si hay normas inclusivas para los indígenas y los jóvenes.

El décimo tema hace referencia a un asunto que se ha constituido en uno de los principales motores de la regulación jurídica de los partidos políticos en los últimos años: el de su financiamiento. En efecto, el nexo existente e inevitable entre dinero, partidos políticos y democracia ha motivado en diversos actores la búsqueda y la puesta en marcha de mecanismos legales dirigidos a garantizar una mayor equidad y transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. Se repasan los diferentes aspectos contenidos en la regulación del financiamiento de los partidos: su componente público y privado, prohibiciones y límites, sistemas de control, régimen de sanciones y mecanismos de divulgación. Asimismo, y en virtud de la relevancia que ha adquirido en los últimos años el tema del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, particularmente durante las campañas electorales, se incluye este tema dentro del análisis.

El siguiente contenido temático (once) se refiere a las coaliciones, alianzas y fusiones electorales. Se estudian los requisitos para el ejercicio de estas figuras jurídicas, los plazos establecidos para realizarlas y los mecanismos para ponerles fin. Por su parte, en el tema doce se abordan las regulaciones existentes respecto a la extinción y cancelación de los partidos políticos, refiriéndose a las causales que dan origen a su desaparición.

El tema trece es de gran actualidad, sobre el que se dan amplios debates académicos, políticos y legales, y se refiere a otras formas de participación política diferentes de los partidos, es decir, a las candidaturas independientes. Ciertamente, al perder los partidos políticos el monopolio de la presentación de candidaturas, se hace necesario que el Estado regule la participación de esas otras alternativas políticas. Estas regulaciones

incluyen los requisitos para su constitución, inscripción y organización; sistema de financiamiento, y las causales de su extinción, entre otras.

El siguiente contenido temático (catorce) se refiere al órgano de control de las organizaciones políticas, pasando revista sobre sus principales funciones, su ubicación dentro de la estructura del Estado, el nombramiento de sus miembros, y el nivel de independencia en sus actuaciones. Se destacan algunas de las funciones de mayor importancia, como la calificación para la inscripción de los partidos, la inscripción misma, el control de legalidad de sus actuaciones y el cumplimiento de las regulaciones económicas que afectan a estas agrupaciones.

Finalmente, en el tema quince se estudian las regulaciones concernientes a la afiliación de los partidos políticos a organizaciones internacionales, el tratamiento en los estatutos y el alcance de los compromisos que se lleguen a suscribir.

Por su parte, en lo correspondiente al nivel de análisis comparado, se presenta una lectura regional, en la cual cada uno de los quince temas referidos fue cotejado para presentar al lector las diferencias y similitudes del enfoque regulador en cada uno de los dieciocho países que abarca el estudio. Además, se sumó a esos quince temas el análisis de dos aspectos adicionales: el de las funciones atribuidas a los partidos en la legislación de cada país, y el tema del transfuguismo, uno de los problemas que ha afectado a los partidos políticos en los últimos años y que apenas está siendo objeto de propuestas de regulación en algunos países. Finalmente, después de analizar cada contenido temático de forma comparada y presentar las conclusiones generales, el texto ofrece un diagnóstico de las principales tendencias que se observan en la región, así como una propuesta de clasificación de la legislación latinoamericana sobre partidos políticos, a partir de su grado de intensidad, tipo de control y correspondencia con la práctica política.

VI. Limitaciones enfrentadas

Es necesario reconocer que existen numerosas limitaciones metodológicas y prácticas a la hora de llevar a cabo un proyecto de investigación como el que aquí se desarrolla, sobre todo si se considera que en América Latina la regulación jurídica de los partidos políticos es un tema en constante transformación.

Uno de los problemas con que se enfrentó el coordinador de este estudio, como se mencionó al inicio de esta introducción, fue el cambio de regulaciones ocurrido en algunos países de la región durante el periodo analizado, lo que nos obligó a modificar los documentos en varias oportunidades. Esta situación motivó que estableciéramos el mes de diciembre de 2005 como fecha de cierre del estudio (aclaración pertinente en caso de que durante los meses transcurridos de 2006 se hayan dado en la región modificaciones legales que afecten los temas desarrollados en esta investigación).

Cabe advertir, también, que en algunos países latinoamericanos aún se presentan muchas imprecisiones y vacíos legales en varias de las áreas estudiadas. De igual forma, la poca claridad de la legislación en ciertas materias da pie a que el análisis sea objeto de diversas interpretaciones, incluso por parte de los mismos expertos en el tema. En ese sentido, debemos señalar que durante el proceso de investigación se realizaron todas las consultas necesarias para ofrecer al lector el panorama más claro y riguroso de lo que sucede en la región en la materia que nos ocupa.

Sin embargo, y pese a las limitaciones, esta obra se constituye en el producto de un serio esfuerzo por ofrecer al lector una perspectiva de los regímenes de regulación de los partidos políticos en América Latina. El material contenido en esta publicación es un valioso acervo de información, a partir del cual esperamos que se retroalimenten nuevos procesos de reforma, así como nuevos proyectos de investigación sobre esta materia.

Aspiramos que este estudio aliente el debate, la reflexión y el intercambio de experiencias sobre la importancia del proceso regulador de los partidos políticos y sus consecuencias sobre la consolidación democrática en América Latina, en la cual los partidos desempeñan un papel determinante.

Diego VALADÉS
Director del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM

Daniel ZOVATTO
Director Regional para América
Latina, International IDEA

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ARGENTINA[1]

Antonio María HERNÁNDEZ
José Manuel BELISLE (h)

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos*. II. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación*. III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema*. IV. *Partidos políticos*. V. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional*. VI. *Requisitos para la constitución / formación de partidos a nivel provincial*. VII. *Estructura interna de los partidos*. VIII. *Democracia interna, derecho de participación*. IX. *Tratamiento del tema de género*. X. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos*. XI. *Financiamiento de los partidos políticos*. XII. *Coaliciones, fusiones, alianzas*. XIII. *Extinción y caducidad de los partidos políticos: causas*. XIV. *Otras formas de participación política*. XV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas*. XVI. *Afiliación a organizaciones internacionales*. XVII. *Evaluación*. XVIII. *Reformas planteadas en la actualidad y tendencia. Criterio acerca de la mejora o evolución*. XIX. *Bibliografía*.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

La enunciación del tema asignado nos obliga a efectuar las siguientes consideraciones previas: *a)* efectuaremos un enfoque desde una visión

[1] En el presente trabajo se reseña la normativa de partidos políticos en el orden federal de gobierno, no contemplando normas derivadas de las autonomías provinciales y municipales.

politológica y jurídico-constitucional, sin perjuicio de advertir que la consideración integral del mismo requeriría de los aportes de otras disciplinas; *b)* por la vastedad y profundidad de la materia en cuestión, nos limitaremos a sostener nuestras opiniones, de manera genérica y sintética, lo que importa decir que no nos detendremos en el análisis particularizado de cada uno de los respectivos temas bajo estudio.

La legislación sobre partidos políticos está estrechamente vinculada, como es sabido, al sistema electoral vigente en el ordenamiento de que se trate, pues, este último opera como variable para explicar las características de la organización y funcionamiento de los sistemas de partidos.[2] El caso de Argentina cabe en estas consideraciones. Antes, incluso desde sus orígenes, el funcionamiento y la estructura del sistema de partidos argentino —y consecuentemente, su regulación jurídica— se vio influenciado, además, por la problemática en torno al ejercicio de los derechos políticos. A ello cabe agregar, por otra parte, los sucesivos y prolongados periodos de gobiernos de facto producidos en el país a lo largo del siglo XX, que, desde luego, interrumpían la vigencia de la propia Constitución nacional y disponían la disolución o proscripción de los partidos políticos, lo cual conforma un cuadro condicionante para la producción y desarrollo de la legislación bajo estudio.

Desde el punto de vista normativo, pueden señalarse dos hechos sobresalientes en la materia. Por una parte, la sanción en 1912 de la Ley núm. 8.871, conocida como Ley "Sáenz Peña", que al reconocer los derechos políticos, instaurando el sufragio universal, igual, secreto y obligatorio, significó la incorporación de vastos sectores al cuerpo electoral, y consecuente, al régimen político.[3] Por otro lado, debe destacarse el valor de dotar de jerarquía constitucional a los derechos políticos y a los partidos políticos, producidos por la Convención Constituyente de 1994, que además introdujo el voto directo para la elección de senadores y del Poder Ejecutivo; impuso el requisito de mayorías agravadas para la san-

2 Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

3 Jackisch, Carlota y Ferreira Rubio, Delia Matilde, "El sistema electoral en Argentina" en *Sistemas Electorales y sus consecuencias políticas*, Buenos Aires, Ciedla-Konrad Adenauer Stiftung, 1997, pp. 135-165; Bonaudo, Marta y Sonzogni, Elida, "Sufragio libre y cuestión social argentina, 1912-1922", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50; *Los partidos políticos en el Río de la Plata (1890-1930)*, Montevideo, CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana), 1989, pp. 143-165.

ción de la legislación electoral y de partidos; e incorporó institutos de democracia semidirecta en su texto, entre las principales disposiciones relevantes para el caso.

Como el texto original de la Constitución argentina, sancionada en 1853, nada especificaba al respecto, en 1857 la Ley 140 fijaba el sistema de lista completa con el fin de asegurar la gobernabilidad, pero también la hegemonía de los sectores conservadores. En efecto, esto era posible en tanto sólo una pequeña fracción de la población que votaba en las elecciones, que los caudillos locales controlaban, manipulando las listas electorales o mediante simple soborno e intimidación, siendo que el voto era "cantado" (es decir, formulado a viva voz). En parte, en Argentina, el origen de una cultura cívica típicamente clientelar de intercambio de votos por servicios varios (protección, suministro de recursos, etcétera)[4] puede encontrarse en esas prácticas. La vinculación entre sistema electoral y sistema de partidos era definitoria, a raíz que las elecciones de presidente y vicepresidente eran indirectas, a través de la reunión de Colegios Electorales (reflejo del modelo estadounidense), donde cobraba valor el peso de los caudillos locales (reunidos en torno a la "Liga de Gobernadores"). En los primeros años de la Confederación Argentina, un grupo disidente de Buenos Aires —el Partido Autonomista— en coalición con otros sectores conservadores de las provincias, creó el Partido Autonomista Nacional (PAN),[5] que habría de conducir y acaparar por décadas el régimen político del país.[6]

En efecto, ese modelo liderado por el PAN, prácticamente se mantuvo vigente hasta la sanción de la Ley "Sáenz Peña" con un breve ajuste, como fue el ensayo del sistema electoral uninominal por circunscripciones,[7]

4 Moreno Luzon, Javier, "Teoría del clientelismo y estudio de la política caciquil", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 89, 1995, pp. 191-224.

5 Movimiento político surgido sobre 1868, que consagró, entre otros presidentes, a Sarmiento, Avellaneda y Roca.

6 Rock, David, *Argentina 1516-1987. Desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*, 2a. ed., Buenos Aires, Alianza Editorial, 1989.

7 Otra experiencia del sistema electoral por circunscripciones en Argentina se produjo en la década de los años cincuenta del siglo XX, bajo la Presidencia de Juan Domingo Perón, aunque por su diseño significó una versión local del llamado *gerrymandering*, definiendo así un sistema de partido hegemónico. Véase Vanossi, Jorge, "El valor de la experiencia en el derecho electoral", en varios autores, *Estudios en Honor de Pedro J.*

definido en 1904 por la Ley 4161, que permitió por caso la consagración del primer legislador socialista en América, Alfredo Palacios. Es que el régimen político cerrado que imperaba había dado lugar al surgimiento de expresiones políticas opuestas que se agrupaban de diversas maneras,[8] entre las que destacaron no sólo los socialistas,[9] sino también anarquistas, y particularmente la Unión Cívica Radical, primer partido político estructurado orgánicamente como tal en Argentina.[10]

Con la sanción de la Ley "Sáenz Peña" se modificó también el régimen electoral, que al incorporar el sistema de lista incompleta favoreció una mejor representación que las conocidas hasta entonces. Sin embargo, el periodo del nuevo modelo político democrático, inspirado por el radicalismo, que gobernó entre 1916 y 1930, con los presidentes Yrigoyen y Alvear, tuvo un abrupto corte en 1930 con el primer golpe de estado producido en Argentina, secuencia que habría de repetirse en varias oportunidades y que contribuiría a delinear el perfil del régimen político argentino. Tan es así, que la primera norma que reguló la actividad de los partidos políticos fue dictada por un gobierno de facto, mediante un decreto-ley del 4 de agosto de 1931. Más tarde, otro gobierno de facto, que irrumpió en 1943, dictó nuevos dispositivos regulatorios de partidos, todas de neto corte autoritario. Luego, se sucedieron distintas normas en la materia,[11] destacándose el dictado de la Ley Orgánica de Partidos Políticos núm. 16.652, durante el gobierno democrático del presidente Arturo

Frias, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 1994, pp. 847-867.

8 Zubillaga, Carlos, "Sincronía de un fracaso. La primera democracia cristiana en Argentina y Uruguay (1902-1924)", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50, pp. 107-121.

9 Varias alternativas se suceden a partir de 1890 en lo que hace al proceso de construcción de un partido socialista en Argentina, aunque su "constitución definitiva" se puede situar en 1896. *cfr.* Falcon, Ricardo y Prieto, Agustina, "Los socialistas y el régimen oligárquico en Argentina (1890-1912)", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50, pp. 93-105.

10 Sobre el surgimiento de la UCR en 1890 *cfr.* Rock, David, *op. cit.*, nota 6; Padoan, Marcelo, *Jesús, el templo y los viles mercaderes. Un examen de la discursividad yrigoyenista*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2002; Grossi, María, "Sistema político y sistema partidario en Argentina y Uruguay. Algunas hipótesis comparativas", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50, pp. 19-30.

11 Entre ellas, pueden mencionarse las leyes 13.645 y 14.032, los decretos-leyes 19.044/56, 4220/62, 7162/62, 7163/62, 7164/62, 12.530/62, y las leyes de facto 19.102 y 22.627. *Cfr.* Ekmekdjian, Miguel Angel, *Tratado de derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

Illia, que la promulgara el 11 de enero de 1965, y que dio origen a la legislación que rige actualmente. Con la recuperación de la democracia en 1983, se sancionó después el texto básico de la actual Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP), núm. 23.298. A ello debe sumarse el sistema electoral vigente, que combina diversos tipos, según la categoría de cargos electivos en juego, entre los que se encuentra el sistema proporcional para la elección de diputados nacionales, que favorece un sistema pluripartidista. Sin embargo, el caso argentino, en proceso de mutación, pareciera perfilarse de un bipartidismo imperfecto a un sistema de partido dominante y tendencia hegemónica,[12] el Partido Justicialista.[13]

Con acierto, se ha indicado que "...los partidos son un hecho de la realidad... su explicación es más sociológica que jurídica, como mecanismos lícitos de control social que canalizan conflictos, pues ordenan las distintas ideas en disenso dentro del cuerpo social".[14] Sin embargo, por décadas, no fue esa concepción de partido la dominante en Argentina. Es decir, frente a la noción de partido como parcela que refleja justamente el representar una "parte" de las ideas de la comunidad política consustancial, con un régimen democrático asumido como espacio de canalización de conflictos,[15] emergió la noción de "movimiento", como una visión totalizadora de la patria en su conjunto, que abarca a todo el pueblo, a toda la nación. Suele atribuirse al radicalismo yrigoyenista,[16] y al peronismo, este modo de entender la política y los partidos.

12 *Op. cit.*, nota 2.

13 El Partido Justicialista es actualmente mayoría en ambas cámaras del Congreso Federal, sumó alrededor del 60% de los votos del electorado en las últimas elecciones presidenciales de 2003 (contabilizando sus tres fórmulas de candidatos presentadas a la contienda), además de controlar la mayoría de las gobernaciones e intendencias del país. En las recientes elecciones legislativas de 2005, computando los votos obtenidos por sus distintas facciones o ramas, obtuvo la mayoría absoluta de las bancas de la Cámara de Diputados, así como mantiene la que tenía en el Senado de la Nación.

14 Dalla Vía, Alberto, "El régimen electoral y los partidos políticos", en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego, *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, 2003, pp. 55-69.

15 Opuestas, por otra parte, al concepto de partido como facción, señalados por Madison en *El Federalista*, X. Ekmekdjian, Miguel Angel, *op. cit.*, nota 11, retrotrae incluso a autores clásicos como Hobbes y Locke esta concepción sobre los partidos.

16 Padoan, Marcelo, *op. cit.*, nota 10; Gentile, Jorge, "Elecciones sin Constitución ni partidos", *Debates de actualidad*, núm. 190, Buenos Aires, Revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2003, pp. 36-37.

Como indican López[17] y Vanossi,[18] cada sociedad genera los partidos políticos, y por eso éstos son un epifenómeno, un reflejo de aquella. Es así que el accionar de los partidos, como hecho de la realidad, pudo verificarse en Argentina a partir de la última crisis desatada en diciembre de 2001.[19]

En efecto, los partidos con representación parlamentaria mayoritaria dictaron, desde el Congreso, una profusión de normas en materia electoral y de los partidos, en parte, producto de una creciente demanda de la ciudadanía por una necesaria reforma política, expresada en la contundente consigna "que se vayan todos".[20]

Así, a pesar de las mayorías agravadas que la Constitución Nacional (CN) impone para modificar el régimen electoral y de los partidos políticos, en su artículo 77, se sancionaron, en breve lapso, reformas a la Ley Orgánica de Partidos Políticos y al Código Electoral Nacional, además de modificar una y otra vez el proceso electoral que concluyó en 2003,[21] a través de las leyes 25.600, 25610, 25.611, 25.658, 25.684 (que suspendió la vigencia de la Ley 25.611), y más recientemente, la Ley 25.858, sobre el voto de ciudadanos privados de su libertad, en un marco de anomia[22] persistente, que procedemos a analizar.

17 López, Mario Justo, *Partidos políticos. Teoría general y régimen legal*, 4a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1983.

18 Vanossi, Jorge. *op. cit.*, nota 7.

19 Hernández, Antonio, *Las emergencias y el orden constitucional*, 2a. ed., México, Rubinzal-Culzoni-UNAM, 2003.

20 El asunto mereció diversas consideraciones. *Cfr.*, entre otros, Bidart Campos, Germán, "Que se vayan todos. ¿Y después? ¿Y la ética pública?", *La Ley*, 2002, pp. 1 y 2; Vanossi, Jorge, "Irse todos, ¿cómo y cuando?", *La Ley*, 2002, p. 1292, t. E. En tanto la proclama "que se vayan todos" venía a significar la probable caducidad de los mandatos electivos en ejercicio, nos ocupamos del tema en Hernández, Antonio, *idem*.

21 Sobre las elecciones presidenciales de 2003, *cfr.* Serrafero, Mario, "Reflexiones sobre el sistema de partidos: ¿hacia dónde?", *Debates de Actualidad*, Revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, núm. 190, 2003, pp. 15-29; en el mismo ejemplar, Gentile, Jorge Horacio, *op. cit.*, nota 16, y Serrano, María Cristina, *El sistema de partidos en la Argentina actual*, pp. 30-35.

22 *Cfr.* Hernández, Antonio *et al.*, *Encuesta de cultura constitucional argentina: una sociedad anómica*, México, UNAM-Asociación Argentina de Derecho Constitucional-IDEA Internacional, 2005; Nino, Carlos Santiago, *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé, 1992.

II. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación

1. *Constitución Política*

La Constitución argentina, desde su reforma de 1994, reconoce a los partidos políticos en el artículo 38, donde regula los aspectos centrales de su organización y funcionamiento.

Asimismo, la Constitución también se refiere expresamente a los partidos políticos en su artículo 37, al aludir a las acciones positivas para el acceso a cargos electivos y partidarios en función del género; en el artículo 54, al establecer el sistema de elección de los senadores nacionales; en el artículo 77, al fijar mayorías agravadas para los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de los partidos políticos; en el artículo 85, al regular la presidencia de la Auditoría General de la Nación, que corresponde al partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso; y en el artículo 99, inciso 3, al contemplar la atribución del Poder Ejecutivo de dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, exceptúa de los mismos, entre otras materias, a la electoral y los partidos políticos.

Estas normas deben concordarse, además, con los principios derivados de los artículos 1o. (régimen representativo y republicano), 14 (derecho de asociación), 22 (régimen representativo), 33 (derechos no enumerados, soberanía popular y régimen republicano), 37 (sufragio y derechos políticos) y 75, inciso 22 (tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional). Entre estos últimos, destacan particularmente los principios que se derivan del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas; de los artículos 15, 16.1 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —Pacto de San José de Costa Rica—, y disposiciones concordantes, derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2. *Ley de Partidos Políticos, Código Electoral y Leyes especiales*

La Ley Orgánica de los Partidos Políticos (LOPP) vigente es la núm. 23.298 (con las modificaciones introducidas por las leyes núms. 23.476,

24.191 y 25.611). En su artículo 5o. especifica que esta ley es de orden público, vale decir, indisponible entre partes.

Otras normas aplicables al régimen de partidos políticos están contenidas en el Código Electoral Nacional (CEN), Ley núm. 19.945 (texto ordenado por decreto núm. 2.135/83, con las modificaciones introducidas por las leyes núms. 23.247, 23.476, 24.012, 24.444, 24.904, 25.610, 25.658, 25.858 y 25.983). En particular, el CEN se refiere a los partidos políticos en sus artículos 55, 56, 60 y 61, pero además es de aplicación subsidiaria.

Asimismo, este conjunto normativo debe complementarse con la Ley núm. 24.012 y su decreto reglamentario núm. 1246/2000, en relación al enfoque de género; la Ley núm. 25.600 y su decreto 990/02, de Financiamiento de los partidos políticos; y la Ley de Convocatoria Electoral, núm. 25.684, referida en particular al proceso electoral celebrado en las últimas elecciones presidenciales de 2003.

III. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema

1. *Justicia Federal con competencia electoral*

En Argentina, el conocimiento de la materia electoral, básicamente el control de la actuación de los partidos políticos y del desarrollo de las elecciones nacionales, ha sido confiado al Poder Judicial de la nación.

En 1962[23] se conformó el fuero electoral como rama independiente dentro de la función judicial, instituido mediante el decreto núm. 7163/62 —ratificado por decreto-ley 3284/63— que creó la Cámara Nacional Electoral (CNE). En 1966 el gobierno de facto, al tiempo de disolver los partidos políticos, suprimió la Cámara Nacional Electoral, restablecida posteriormente en 1971.

Conforme al CEN vigente (artículos 42, 43, 44, 48 y 52), la Justicia Electoral se estructura en Argentina por jueces federales de primera ins-

[23] Anteriormente, las funciones fueron asumidas por las secretarías de juzgados existentes. Las dos primeras secretarías electorales fueron creadas en 1911 y dependían de los Juzgados Federales de la Capital Federal y de La Plata. En los demás distritos esas funciones eran encomendadas a uno de los secretarios de juzgado, hasta que en 1926 —mediante Ley núm. 11.387— se crearon las secretarías electorales restantes.

tancia con competencia electoral (totalizan 24, uno por cada distrito electoral, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), por la Cámara Nacional Electoral y por juntas electorales nacionales (estas últimas se constituyen y actúan solamente en comicios generales, y se integran con el juez federal con competencia electoral, el presidente de la Cámara Federal de Apelaciones correspondiente al distrito y el presidente del Tribunal Superior de la Provincia).

El funcionamiento de la CNE está regulado en la Ley núm. 19.108 (con modificaciones introducidas por las leyes 19.277 y 22.866). Es un tribunal único y de alzada, compuesto por una sala única de tres jueces de cámara para todo el país, con sede en la capital federal. Su jurisprudencia tiene fuerza de fallo plenario, y es obligatoria para todos los jueces de primera instancia y para las juntas electorales nacionales. Con ello, se pretende la unificación de criterios evitando que se produzca el llamado "escándalo jurídico", que resultaría de la existencia de resoluciones dispares sobre una misma cuestión.[24]

Según los artículos 6o. y 55, de la LOPP, a la Justicia Electoral con competencia federal corresponde el control de las disposiciones legales que reglan el funcionamiento de los partidos políticos. El procedimiento partidario electoral es sumario, verbal, actuado y de doble instancia.

Finalmente, conforme al régimen federal de gobierno, cada provincia se da sus propias instituciones locales y se rige por ellas, eligiendo, consecuentemente, a sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, sin intervención del gobierno federal (artículos 122 y concordantes de la CN), conformando, a esos efectos, sus respectivos tribunales electorales.

2. *Corte Suprema de Justicia*

Al recaer el conocimiento de la materia electoral en la administración de justicia, es la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en tanto máximo órgano judicial y último intérprete de las normas constitucionales del país (artículos 108 y 116, CN), el tribunal de alzada frente a las decisiones emanadas de la Cámara Nacional Electoral.

24 CNE, Fallo núm. 1883/95, *http://www.pjn.gov.ar/cne*.

IV. Partidos políticos

1. *Concepto en la Constitución, en la ley y en la jurisprudencia*

El artículo 38 de la Constitución argentina define a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático. A su vez, el artículo 2o. de la LOPP los conceptúa como instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional.

En ese orden de ideas, la jurisprudencia de la CSJN sentada en la causa "Ríos"[25] (fallada el 22 de abril de 1987, es decir, antes de la incorporación de los partidos a la Constitución), indicó que los partidos políticos son organizaciones necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa, por tanto, son instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido y entre éstos y el partido, en su relación con el cuerpo electoral y la estructura del Estado, como órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes. Los partidos coexisten como fuerzas de cooperación y oposición para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones, vinculados al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan, en los niveles del poder, las fases de integración y conflicto, convirtiendo las tensiones sociales en normas jurídicas. Los partidos reflejan los intereses y las opiniones que dividen a los ciudadanos, actúan como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales, y de ellos surgen los que gobiernan.

2. *Naturaleza jurídica en la Constitución, en la ley y en la jurisprudencia*

En cuanto a la naturaleza jurídica se refiere, la CN sólo reconoce a los partidos políticos como "instituciones". Por eso, el tema presenta dos ámbitos diferenciados. Por un lado, se trata de asociaciones civiles, en los términos del artículo 33 del Código Civil, en tanto personas jurídicas, en lo que hace a la existencia de los partidos. Otro aspecto es la persone-

25 *La Ley*, 1987, pp. 273-288, t. C.

ría jurídico-política para presentar candidatos e intervenir en elecciones, que está sujeta a requisitos contenidos en la LOPP, de modo tal que la caducidad de la personería jurídico-política no implica la extinción de la personalidad civil.

La LOPP (artículos 1o., 3o., inciso *c* y 49) contempla el derecho de los partidos a obtener personalidad jurídico-política, mediante reconocimiento judicial que comporta su inscripción en el registro público correspondiente. Dicha personalidad política se pierde si caduca el partido. Según el artículo 4o. de la ley en comento, los partidos pueden adquirir derechos y contraer obligaciones de acuerdo con el régimen dispuesto por el Código Civil.

En materia de jurisprudencia, la CSJN en el precedente "Ríos", consideró a los partidos políticos como organizaciones de derecho público no estatal, reiterando esa tesitura en pronunciamientos posteriores.

3. *Constitución y formación de los partidos políticos*

El artículo 38 de la CN expresa sobre los partidos políticos que "su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a la Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos y la representación de las minorías" (énfasis agregado), además del "acceso a la información pública" propio de un régimen republicano de gobierno.

A su vez, la LOPP (artículo 1o.), garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos, a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político para actuar en uno, varios o todos los distritos electorales, o como confederación de partidos. Fija, además, las condiciones sustanciales (artículo 3o.):

a) Grupo de ciudadanos unidos por un vínculo político permanente.
b) Organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios y candidatos, en la forma que establezca cada partido.

c) Reconocimiento judicial de su personería jurídico-política como partido, la que comporta su inscripción en el registro público correspondiente.

Más adelante (artículos 14, 18 y 19) reconoce el derecho a establecer el nombre partidario, al uso permanente de un número de identificación, y deber de establecer un domicilio legal; garantiza (artículos 35, 36 y 38) a las autoridades constituidas el uso del nombre partidario, el ejercicio de las funciones de gobierno y administración del partido y, en general, el desempeño de todas las actividades inherentes al mismo, lo que comporta además, los bienes, símbolos, emblemas, número, libros y documentación del partido, que son de uso exclusivo del mismo; indica también (artículos 57 y 63) que los partidos reconocidos o en constitución tendrán personería para actuar ante la Justicia Federal con competencia electoral, la que cumplidos los trámites necesarios, procederá mediante resolución fundada a conceder o denegar la personalidad solicitada.

Como puede observarse, en general, se trata de libertades amplias tanto para la constitución como cuanto para el ejercicio de las actividades de los partidos políticos en los procesos electorales, como lo testimonian diversas normas del CEN (entre ellos, los artículos 55, 56, 108 y 111). Se superan así etapas de la historia argentina signadas por proscripciones o restricciones para el reconocimiento de partidos que en la práctica significaban limitaciones de hecho a su organización.

A modo de restricciones, por su parte, la LOPP (artículo 11), indica que en los partidos nacionales, los partidos de distrito carecen del derecho de secesión, y agrega (artículos 13, 15, 16 y 17) que el nombre del partido no podrá ser usado por ningún otro, ni asociación o entidad de cualquier naturaleza dentro del territorio de la nación. La denominación "partido" podrá ser utilizada únicamente por las agrupaciones reconocidas como tales, o en constitución. El nombre no podrá contener designaciones personales, ni derivadas de ellas, tampoco expresiones tales como "argentino", "nacional", "internacional" y sus derivados, o aquellas cuyo significado afecten o puedan afectar las relaciones internacionales de la nación, ni palabras que exterioricen antagonismos raciales, de clases, religiosos, o conduzcan a provocarlos. En caso de escisión, el grupo desprendido no tendrá derecho a emplear, total o parcialmente, el nombre originario del partido o agregarle aditamentos. Cancelada la personalidad

política de un partido (ya sea por caducidad o por declaración de extinción), su nombre no podrá ser usado por ningún otro partido durante cuatro y ocho años, respectivamente.

Existen restricciones en materia de emblemas y símbolos análogas a las establecidas para el nombre (artículo 38), y además el partido extinguido por sentencia firme no podrá ser reconocido nuevamente con el mismo nombre, la misma carta orgánica, declaración de principios, programa o bases de acción política, por el término de seis años (artículo 53).

Si bien, la Ley 23.298 no establece un control programático ni ideológico sobre los partidos políticos, cabe inferirlo de la CN, pues el artículo 38 establece que su creación es libre dentro del respeto a sus disposiciones. La interrogante se plantea, consecuentemente, en cómo evaluar tal acatamiento.

Antes de esa disposición constitucional, en la década de los años sesenta, la jurisprudencia de la Corte Suprema[26] había admitido, en su momento, el control ideológico de los partidos —antisistema—, convalidando la negativa a otorgar la personería política a un partido que implicara un peligro para la subsistencia del Estado democrático, debiendo sujetarse al programa real o verdadero que surja, inequívocamente, de las actividades y antecedentes de cada agrupación política.[27]

Vale acotar, finalmente, que la LOPP establece en su artículo 51, inciso *d*, entre las causas de extinción de un partido, la de impartir instrucción militar a los afiliados u organizarlos militarmente.

26 CSJN, "Partido Obrero", *Fallos*, 253:133, *cit.* por Ekmekdjian, Miguel A., *op. cit.*, nota 11.

27 Recientemente, en fallo 3423/05, del 5 de mayo de 2005, la Cámara Nacional Electoral confirmó un fallo de primera instancia negando otorgar el reconocimiento judicial para la competencia electoral al partido "Nuevo Triunfo". El tribunal consideró acreditado que los integrantes de esa agrupación se identifican con el nazismo, teniendo en cuenta los brazaletes, estandartes y saludos del núcleo. Entre otras consideraciones, el fallo tuvo en cuenta que Nuevo Triunfo pidió formalmente la utilización como símbolo partidario de la cruz esvástica, y que sus miembros festejaban el 20 de abril, fecha del nacimiento en 1889 del fundador del nazismo, Adolfo Hitler. Se puntualizó que no son las ideas políticas de los miembros del partido Nuevo Triunfo lo que en el caso determina la imposibilidad de reconocerlo legalmente sino la emulación de un régimen basado en pretendidas desigualdades, que agravia ostensiblemente uno de los derechos humanos más elementales que se traduce en concretos actos de discriminación por motivos de raza, sexo y origen nacional.

V. Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional

1. *Número o porcentaje de afiliados o adherentes, celebración de asambleas previas y funcionamiento en circunscripciones territoriales*

Entre los requisitos respecto de número o porcentaje de afiliados o adherentes, celebración de asambleas previas, funcionamiento en circunscripciones territoriales, la LOPP (artículo 7o., inciso *a*) exige una adhesión de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscritos en el registro electoral; nombre, declaración de principios y programa o bases de acción política, además de carta orgánica sancionados por la asamblea de fundación y constitución (artículo 7o., incisos *b*, *c* y *d*); y actuar en cinco o más distritos con el mismo nombre, declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica (artículo 8o.).

Entre otros requisitos, (artículos 7o., 8o. y 37), la LOPP exige además: acta de fundación y constitución suscritas por adherentes; acta de designación de las autoridades promotoras, las que convocarán a elecciones para constituir las autoridades definitivas del partido; libros de registro (de inventario, de caja, de actas y resoluciones, etcétera); declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica nacional; acta de designación y elección de las autoridades nacionales del partido y de las autoridades de distrito; domicilio partidario central y acta de designación de los apoderados. En los partidos nacionales (artículo 11), los partidos de distrito carecen del derecho de secesión.

2. *Afiliación, desafiliación y doble afiliación*[28]

Los artículos 23 y 24 de la LOPP estipulan requisitos para afiliarse a un partido (domicilio en el distrito, presentar una ficha de solicitud que

28 Estando en prensa este trabajo, se dictó el decreto 292/05, que entre otras regulaciones dispuso incorporar una columna al padrón electoral donde se indique la condición de afiliado y a qué partido político pertenece la persona enlistada. Planteada la controversia respecto a si la difusión de la afiliación político-partidaria configura o no un dato "sensible", la Cámara Nacional Electoral convalidó el decreto en el caso "Sánchez Morteo", del 14 de marzo de 2005.

contenga datos personales, etcétera); y explicitan quiénes no pueden ser afiliados (los excluidos del padrón electoral, a consecuencia de las disposiciones legales vigentes; personal superior y subalterno de las Fuerzas Armadas de la Nación en actividad, o en situación de retiro cuando haya sido llamado a prestar servicios; personal superior y subalterno de las fuerzas de seguridad de la nación o de las provincias, en actividad o retirados llamados a prestar servicios; magistrados del Poder Judicial Nacional, provincial y tribunales de faltas municipales). El artículo 25 expresa que no podrá haber doble afiliación. La afiliación a un partido implicará la renuncia automática a toda afiliación anterior y su extinción. También se extinguirá por renuncia, expulsión o violación de lo dispuesto en las normas precedentes y en la carta orgánica partidaria.

VI. Requisitos para la constitución / formación de partidos a nivel provincial

Respecto de la constitución de partidos de distrito (provinciales), la LOPP especifica, respecto de los requisitos ya apuntados para los partidos nacionales (artículo 7o. incisos *b*, *c*, *d*, *e*, *f* y *g*, y artículo 37), la adhesión de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscritos en el registro electoral del distrito o provincia. Estrictamente, los partidos de distrito son los primeros en formarse ante el juez federal con competencia electoral en cada provincia o distrito, ya que los partidos nacionales deben acreditar, previamente, tener personería en cinco distritos por lo menos, como se ha señalado anteriormente.

VII. Estructura interna de los partidos

La LOPP (artículo 21), consigna que la carta orgánica constituye la ley fundamental del partido, en cuyo carácter rigen los poderes, los derechos y obligaciones partidarias, y a la cual sus autoridades y afiliados deberán ajustar obligatoriamente su actuación.

Como indica Dalla Vía,[29] sin perjuicio de exigir ciertos requisitos de orden público que obligatoriamente debe presentar cada partido a formarse

29 Dalla Via, Alberto, *op. cit.*, nota 14.

ante la justicia federal con competencia electoral, todo lo referente a la vida interna partidaria, órganos de conducción, etcétera, se rige por su respectivo estatuto partidario o "carta orgánica" que conforma una verdadera Constitución dentro de la vida interna de cada partido, determinando cómo se eligen sus autoridades y fijando sus órganos. Al respecto, la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral ha elaborado como estándar el principio de "regularidad funcional" de donde surge la menor intromisión posible en la vida interna de los partidos, siendo sus órganos respectivos quienes interpreten su funcionamiento, con excepción de graves o flagrantes violaciones de las leyes.

VIII. Democracia interna, derecho de participación

1. *En la legislación*[30]

El artículo 38 de la CN garantiza a los partidos políticos su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías, y la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos.

Nosotros sostenemos que dicha norma puede posibilitar una reforma de la Ley vigente de Partidos Políticos que, por ejemplo, admita las candidaturas independientes, ya que el constituyente no ha establecido el monopolio de las candidaturas para los partidos, como sí lo hace la ley vigente en su artículo 2o., que fue sancionada con anterioridad. Así lo sostuvimos en los debates de la Comisión de Redacción de la Convención Constituyente Reformadora de 1994. Por ello, también pensamos que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación fijada en el caso "Ríos" ha sido superada como consecuencia de la reforma constitucional producida. No obstante, la LOPP (artículo 2o.) enuncia que a los partidos les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos. Las candidaturas de ciudada-

30 Estando en prensa este trabajo, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto núm. 292/2005, en virtud del cual reglamentó el sistema de elecciones internas abiertas de los partidos políticos o alianzas electorales para la selección de candidatos a ocupar cargos electivos a nivel nacional, derogando a su vez el decreto núm. 1397/2002 y su modificatorio. Pocos días después, se dictó el decreto núm. 535/05, modificatorio de aquél, que diera lugar a controversias que se mencionan posteriormente.

nos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos, siempre y cuando tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas; la existencia de los partidos requiere organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios y candidatos, en la forma que establezca cada partido (artículo 3o., inciso *b*); entre otros requisitos para el reconocimiento de la personalidad jurídico política, exige acta de designación de las autoridades promotoras, las que convocarán a elecciones para constituir las autoridades definitivas del partido, conforme con la carta orgánica (artículo 7o., inciso *e*); es causa de caducidad de la personalidad política de los partidos la no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años (artículo 50, inciso *a*).

Asimismo, recientemente la Ley 25.611 introdujo modificaciones a la LOPP, en cuya virtud, actualmente las elecciones para autoridades partidarias y para elegir candidatos a cargos electivos, salvo para el cargo de presidente y vicepresidente de la nación y de legisladores nacionales, se regirán por la carta orgánica, subsidiariamente por esta ley y, en lo que resulte aplicable, por la legislación electoral. Las elecciones para candidatos a presidente, vicepresidente y legisladores nacionales se regirán por lo dispuesto en esta ley y, subsidiariamente, por la legislación electoral (artículo 29). Además, se agregó a la LOPP un texto (artículo 29 bis) según el cual, en los partidos políticos o alianzas electorales nacionales, la elección de los candidatos a presidente y vicepresidente, así como la de los candidatos a senadores y diputados nacionales se realizará a través de elecciones internas abiertas. El juzgado federal con competencia electoral de cada distrito, confeccionará y entregará a los partidos políticos o alianzas el padrón que se utilizará en la elección, el que incluirá, para cada caso, a los afiliados del partido o de los partidos miembros de la alianza y a los ciudadanos que no tengan afiliación partidaria.[31] El voto será secreto y no obligatorio. Los ciudadanos podrán votar en la elección interna abierta de sólo un partido o alianza. La emisión del voto se registrará en el documento cívico utilizado. La proclamación de los candidatos a senadores y diputados nacionales se realizará conforme al sistema electoral adoptado por cada partido o alianza. Finalmente, se estipula que

[31] Observado por decreto núm. 1169/2002.

las elecciones internas abiertas deberán ser simultáneas para todos los partidos políticos o alianzas electorales (artículo 7o., Ley 25.611).

2. *Funcionamiento en la práctica*

Sin perjuicio de consideraciones sobre las que trataremos más adelante cabe señalar[32] que la jueza federal Servini de Cubría, en autos "Salvatierra José Luis s./acción de amparo s/ Poder Ejecutivo Nacional", con fecha 9 de octubre de 2002, resolvió declarar la inconstitucionalidad del artículo 7o. de la Ley 25.611, y de sus decretos reglamentarios núms. 1397/02 y 1578/02, que habían dispuesto la celebración de internas abiertas y simultáneas para la elección de candidatos para las elecciones federales. Asimismo, dejó sin efecto dicha convocatoria efectuada mediante decreto 1398/02, modificado por el decreto 1578/02, para el 15 de diciembre de 2002. Por otra parte, hizo saber a los partidos políticos "que hasta tanto se adecue la reglamentación de la Ley de Internas Abiertas núm. 25.611, deberán resolver sus cuestiones internas y elegir sus candidatos mediante la realización de elecciones en su seno y a su costo". Por último, hizo saber al Poder Ejecutivo Nacional que se encontraban vigentes los decretos 1399/02 y 1401/02, "...por lo que deberá implementar los medios a su alcance para garantizar la realización de las elecciones nacionales convocadas para el 30 de marzo de 2003".

Este fallo, de inocultable trascendencia institucional y política, nos merece serias objeciones, de las cuales mencionaremos —en razón de brevedad— las más importantes de naturaleza constitucional. En primer lugar, porque declaró la inconstitucionalidad de la ley que dispuso la celebración de elecciones internas abiertas y simultáneas, con el más que endeble y discutible argumento de que se violaba el artículo 38 de la ley suprema de la nación, en tanto se afectaba el libre funcionamiento de los partidos políticos. Para llegar a esa conclusión, la jueza sólo respondió afirmativamente a dicha pregunta, sin mayor análisis del tema, ni en el texto constitucional, ni en el debate en el seno de la Convención Constituyente y el Congreso de la Nación, ni en la jurisprudencia, ni tampoco en la doctrina. Por el contrario, consideramos que el Congreso de la Nación, al sancionar dicha ley que amplía la participación política en la elec-

32 Hernández, Antonio, "Un fallo polémico", *Periódico La Nación*, Buenos Aires, 30 de octubre de 2002, p. 15.

ción de los candidatos de los partidos políticos, actuó en cumplimiento de una de las ideas fuerza más trascendentes de la reforma de 1994, o sea la de consolidar una democracia participativa. Asimismo, al agregarse el requisito de la simultaneidad, se tuvo presente no sólo la opinión doctrinaria favorable, sino también la experiencia observada en el derecho comparado y en el propio país, que indican que sin la simultaneidad, la institución pierde su verdadero sentido. Por otra parte, debemos destacar que en este caso el Congreso, además, respondió positivamente a las demandas de la sociedad argentina en favor de una profunda reforma política, que con este fallo queda desarticulada. Esta opinión favorable sobre la constitucionalidad de la sanción de la ley, la efectuamos además en nuestro carácter de vicepresidente de la Comisión de Redacción de la Convención Nacional Constituyente de 1994, donde votamos la norma del artículo 38, convencidos de la necesidad no sólo de otorgar el máximo reconocimiento jurídico a los partidos políticos, sino también de que los mismos debían ser oxigenados y modernizados para el mejor cumplimiento de sus funciones en el sistema democrático.

Consideramos que el fallo excede la función de control federal de constitucionalidad, al disponer que se dejen sin efecto las elecciones fijadas. Ello, porque entre los principios de dicho control está que el mismo se efectúa en el caso concreto y sin efecto derogatorio de las normas, ya que en caso contrario se afecta el sistema republicano y la división y equilibrio de los poderes, como lo ha destacado la jurisprudencia y doctrina argentina, además de la estadounidense que le sirviera de fuente. De tal manera que en este fallo se aprecia una desvirtuación del sistema republicano, ya que, quien verdaderamente legisla y ejecuta en este caso es la jueza federal, en lugar de los otros poderes, y esa no es su misión institucional, pues la misma consiste en el control de constitucionalidad, sobre la base del respeto a sus principios y límites dentro del sistema republicano y democrático. Creemos que este fallo acentúa uno de los aspectos más delicados y complejos del deficiente funcionamiento de nuestro Estado de derecho: el de la doble problemática de la politización de la justicia y su contracara, la judicialización de la política. Esto nos hace insistir en la necesidad imperiosa de asegurar la independencia del Poder Judicial y de volver al ejercicio estricto y equilibrado de las competencias por parte de los otros poderes, con un Congreso que legisle y controle políticamente y un Poder Ejecutivo que ejecute y administre sobre la base de las normas, principios y valores de la ley suprema.

Vale precisar, sin embargo, que tiempo después la Cámara Nacional Electoral revocó el fallo mediante decisión tomada el 15 de noviembre de 2002.[33] No obstante, el caso puntual del proceso electoral, en marcha para las elecciones presidenciales de 2003, había sido ya teñido de especulaciones políticas derivadas del fallo de primera instancia, lo que entre otros motivos dio lugar a la sanción de la Ley núm. 25.684, el 28 de noviembre de 2002, que suspendió la aplicación de la Ley 25.611 para los comicios a realizarse en 2003. Y luego se posibilitó, de manera que juzgamos inconstitucional, una especie de ley de lemas, que terminó en una segunda vuelta con candidatos sólo pertenecientes a un mismo partido político, el Justicialista, donde fuera consagrado el actual presidente ante la deserción del otro candidato.

La misma conducta violatoria de la Constitución fue asumida recientemente por miembros del Partido Justicialista, con motivo de las elecciones de 2005 para la renovación de las bancas respectivas en el Senado de la Nación.

Esta cuestión de extraordinaria gravedad institucional se observa en el desconocimiento palmario de dos normas de la ley suprema: los artículos 38 (sobre los partidos políticos) y 54 (sobre la elección de los senadores nacionales).

En cuanto al primer aspecto, nuevamente se apreció que fue incumplida la Ley 25.611 y la norma suprema citada, al eludirse, en los principales distritos electorales y en la mayoría de las fuerzas políticas, la celebración de elecciones internas abiertas y simultáneas.

Y en cuanto al segundo aspecto, para nosotros resulta evidente que tanto la letra como el espíritu del artículo 54, de la ley suprema indican que dos bancas corresponderán al partido que gane la elección y la restante al partido político que le siga en votos, lo que fue desconocido por el justicialismo con base en la presentación de dos listas de candidatos en tres provincias (Buenos Aires, La Rioja y San Juan), pertenecientes a ese mismo partido. Esta maniobra inconstitucional dio como resultado que todas esas bancas quedaran en manos de la misma fuerza política. Desafortunadamente, estos procedimientos fueron convalidados por decisiones de la Cámara Nacional Electoral[34] —que admitiera la validez del decreto 535/05 del Poder Ejecutivo Nacional, que dio base a la formación

33 *Cfr.* CNE, "Salvatierra", Fallo núm. 3060/02, *http://www.pjn.gov.ar/cne*.

34 Fallos 3451/05, del 8 de julio de 2005 y 3571/05, del 13 de octubre de 2005.

del Frente para la Victoria, el cual es otra manifiesta y declarada expresión del justicialismo— y por resolución del juez federal con competencia electoral en de La Plata, doctor Blanco, que rechazara las impugnaciones efectuadas al respecto por la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista.

Esto es una expresión más de la anomia que impera en el país.

IX. Tratamiento del tema de género

1. *Cuotas de participación en las listas de candidatos*

Los derechos políticos de la mujer se reconocieron en el orden federal a partir de 1947, con la sanción de la Ley núm. 13010, relativa al sufragio femenino.[35] Sin embargo, ya en la Constitución de la Provincia de San Juan de 1927 se había reconocido el derecho de la mujer a emitir su voto, lo que revela un notable adelanto del constitucionalismo provincial en la materia, acorde con nuestra forma federal de Estado.

Actualmente, el artículo 37 de la CN, incorporado en la reforma constitucional de 1994, expresa que la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral. Esa disposición concuerda con el artículo 4.1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que en nuestro ordenamiento goza de jerarquía constitucional por imperio del artículo 75, inciso 22, de la Constitución argentina.

35 El reconocimiento de los derechos de la mujer fue evolucionando a través del tiempo, en primer término con la sanción de la Ley 11.357, sobre derechos civiles de la mujer (1926), en razón que ésta era considerada "incapaz" en el Código Civil original; y luego se fue ampliando a otros campos, con la incorporación de instrumentos internacionales que reforzaron aquella legislación, como la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (Ley 15.786, 1960), y más tarde la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley 23.179, del 3 de junio de 1985). Esta última (artículos 2o., 3o., 4o. y 7o.) le impone a los Estados la obligación de establecer "medidas apropiadas", incluso legislativas, para la efectiva viabilidad de sus disposiciones y derechos consagrados. Esas medidas, de carácter temporal, habrán de cesar cuando se alcance la igualdad de trato y de oportunidades propugnada. Finalmente, la Ley 23.592 sanciona actos u omisiones discriminatorias determinados por motivo de sexo, entre otros varios supuestos.

Esas disposiciones deben complementarse con la cláusula transitoria 2a. de la Constitución, según la cual "las acciones positivas aludidas en el artículo 37 no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine". Ello así, porque al momento de sancionar esas reformas la Convención Constituyente, estaba ya vigente la Ley 24.012 (modificatoria del artículo 60 CEN), según la cual, los partidos registrarán ante el juez electoral las listas de sus candidatos. Las listas que se presenten deberán tener como mínimo el 30% de mujeres, de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos.

Estas disposiciones deben complementarse con las del decreto 1246/2000,[36] reglamentario de las normas precedentes, según el cual el ámbito de aplicación del artículo 60 del CEN abarcará la totalidad de los cargos electivos de diputados, senadores y constituyentes nacionales. El 30% de los cargos a integrarse por mujeres es una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinara fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior y se regirá por una tabla conformada al efecto (artículo 2o.). El porcentaje mínimo requerido se aplicará a la totalidad de los candidatos de la lista respectiva de cada partido, pero sólo se considerará cumplido cuando se aplique también al número de cargos que el partido renueve en dicha elección (artículos 1o. y 3o.). Allí se explicita, además, que cuando se renovaren dos cargos, en uno de ellos deberá nominarse siempre a una mujer. Cuando se renueven más de dos cargos, debe figurar una mujer, como mínimo, en alguno de los tres primeros lugares (artículo 4o.); a su vez, los partidos deberán adecuar sus respectivas normas internas para posibilitar la plena vigencia del régimen establecido por la Ley 24.012 y este decreto (artículo 7o.). Estas previsiones se aplicaron en su totalidad para la elección de senadores de 2001. Si bien, Argentina se sitúa entre los primeros países del mundo en cuanto a representación política femenina en los parlamentos nacionales,[37] no es menos cierto que está ubica-

36 Modificado por decreto 451/05, del 5 de mayo de 2005.

37 En efecto, se encuentra en noveno lugar con un porcentaje de representación del 32%; Suecia se ubica en primera posición, con el 45% y Dinamarca en la segunda, con 38%. *Cfr.* Inter-Parliamentary Union, Women in National Parliaments: Situación actualizada a 2002, según información proporcionada por Parlamentos de 180 países, en *http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm*.

da en el puesto treinta y seis en cuanto a Indice de Desarrollo Humano se refiere, y en el lugar cuarenta y ocho respecto de mujeres que ocupan cargos ejecutivos y administrativos de jerarquía.

2. *Sanciones en caso de incumplimiento del sistema de cuotas*

Estrictamente no cabe hablar de sanciones, pero es dable mencionar que el decreto núm. 1246/2000 vino a modificar la anterior reglamentación de la Ley 24.012 (decreto 379/93), a raíz que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró admisible el caso 11.307, "María Teresa Merciadri de Morini",[38] y se puso a disposición de las partes para arribar a una solución amistosa.

La controversia giraba en torno a la disímil interpretación respecto del párrafo de la Ley 24.012, que alude a las posibilidades de resultar electas (las mujeres), tornándose una práctica en función de la cual en muchos casos las listas se conformaron por varones ubicados en los lugares expectables, relegando a las mujeres a posiciones de "relleno" en la lista, desvirtuando así los fines perseguidos por la legislación vigente.

3. *Otras*

Existe un caso de aplicación exclusivamente en el orden provincial que por sus particularidades merece una mención en este apartado. Se trata de la Ley núm. 8901 (de 2000) sancionada en la provincia de Córdoba, que dispuso como regla general el principio de "participación equivalente de géneros" para la elección de candidatos, no sólo a cargos públicos electivos, sino ampliando su ámbito de aplicación a toda lista correspondiente a órganos colegiados, ejecutivos, deliberativos, de control, selección, profesionales o disciplinarios.

No existen precedentes de esta naturaleza en otras partes del país, incluso a nivel internacional la única experiencia semejante es el llamado "movimiento por la paridad" en Francia,[39] que obtuvo la sanción de re-

38 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe núm. 102/99, caso 11.307, "María Merciadri de Morini-Argentina", 27 de septiembre de 1999. *http://www. cidh.org*.

39 Mossuz-Lavau, Janine *et al.*, "Pouvoir et représentation politique: vers la parité, en an 2000 quel bilan pour les femmes?", *Problémes Politiques et Sociaux*, París, núm. 835, 2000, pp. 55-83; Scott, Joan W., "La querelle de las mujeres a finales del siglo XX", *New Left Review* (ed. castellana), Madrid, núm. 3, 2000, pp. 97-116.

glas semejantes. La disposición local ha sido objeto de tratamiento desde diversos enfoques que cuestionaron su constitucionalidad,[40] soslayados aquí porque excederían el propósito de este trabajo.

X. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos

La normativa argentina no regula aspectos diferenciados para afiliados a los partidos políticos en función de su juventud,[41] grupos étnicos u otros. Sin embargo, algunos de estos puntos, especialmente respecto a la juventud, se encuentran reglados en las cartas orgánicas de los propios partidos políticos.

XI. Financiamiento de los partidos políticos

1. *Contribución del Estado*

El artículo 38 de la CN expresa que el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.

La materia estaba regulada en la LOPP; no obstante se sancionó la Ley 25.600, denominada "de Financiamiento de los Partidos Políticos", que derogó las disposiciones de la LOPP sobre el punto, e introdujo precisiones sobre el particular. En efecto, la Ley 25.600 comienza definiendo que el patrimonio del partido político se integrará con los bienes y recursos que autoricen la presente ley y la respectiva carta orgánica (artículo 1o.).

40 Riberi, Pablo, "Acciones afirmativas, igualdad y representación femenina: ¿cupo o tarifa en los cuerpos legislativos?", *Foro de Córdoba*, Córdoba, núm. 71, 2001, pp. 107-130; Belisle, José Manuel, "Representación política y discriminación positiva. Sobre la participación equivalente de géneros en los cargos públicos electivos de Córdoba", *Conciencia Social*, Córdoba, nueva época, núm. 4, pp. 63-72.

41 Sin embargo, en época reciente se presentó en el Senado de la Nación un proyecto suscrito por la senadora Müller para garantizar que las listas de candidatos parlamentarios estén integradas al menos por el 25% de jóvenes menores de treinta años. *Cfr. La Voz del Interior*, 7 de septiembre de 2002, *www.intervoz.com.ar*.

Sobre las contribuciones estatales en dinero, la misma ley aclara que el Estado nacional garantizará el normal funcionamiento de los partidos políticos reconocidos mediante aportes destinados a las siguientes actividades: *a)* desenvolvimiento institucional y capacitación, y formación política, y *b)* campañas electorales generales. Por desenvolvimiento institucional se entiende todo lo relacionado con la actualización, sistematización y divulgación, tanto a nivel nacional como internacional, de la doctrina y principios políticos, económicos y sociales contenidos en su carta orgánica y demás documentos oficiales. También comprende lo referido a su funcionamiento político y administrativo (artículo 12). Se agrega (artículo 13) que el Fondo Partidario Permanente será administrado por el Ministerio del Interior, y estará constituido por:

a) El aporte que destine anualmente la Ley de Presupuesto General de la Nación.
b) El dinero proveniente de las multas que se recauden por aplicación de esta ley.
c) El producto de las liquidaciones de bienes que pertenecieren a los partidos políticos extinguidos.
d) Los legados y donaciones que se efectúen con ese destino al Estado nacional.
e) Los reintegros que efectúen los partidos, las confederaciones y las alianzas.
f) Los aportes privados destinado a este fondo.
g) Los fondos remanentes de los asignados por esta ley o por la Ley de Presupuesto General de la Nación, al Ministerio del Interior, una vez realizadas las erogaciones para las que fueron previstos.

Por otra parte (artículo 16, inciso *a*), el 20% de los recursos disponibles para el aporte anual, para el desenvolvimiento institucional, se distribuirá en forma igualitaria entre todos los partidos políticos reconocidos. Además, la Ley de Presupuesto General de la Nación, para el año en que deban desarrollarse elecciones nacionales, determinará el monto a distribuir en concepto de aporte extraordinario para campañas electorales (artículo 21). Finalmente, el 30% de los fondos correspondientes al aporte para la campaña electoral se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos y las alianzas que hayan oficializado listas de candidatos para la elección de cargos públicos electivos nacionales (artículo 22, inciso *a*).

En cuanto a los aportes en función de resultados electorales (artículo 16, inciso *b*), el 80% de los recursos disponibles para el aporte anual, para el desenvolvimiento institucional, se distribuirá en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Sólo participarán en esta distribución los partidos que hubieran participado en la última elección. Los partidos deberán destinar por lo menos el 20% de lo que reciban en concepto de aporte anual para desenvolvimiento institucional al financiamiento de actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación.

La violación de lo dispuesto en el párrafo anterior implicará la pérdida del derecho del partido a recibir este aporte por el término de un año (artículo 19). El 70% de los fondos correspondientes al aporte para la campaña electoral, se distribuirá entre los partidos y alianzas en forma proporcional a la cantidad de votos que estos hubieren obtenido en la última elección de diputados nacionales (artículo 22, inciso *b*). Los partidos o alianzas que participen en la segunda vuelta de la elección presidencial, recibirán como aporte para la campaña una suma equivalente al 30% de lo que hubiera recibido aquel que más fondos obtuviera como aporte público para la campaña para la primera vuelta (artículo 30).

Se pueden considerar aportes en especie, en tanto los bienes y actividades de los partidos reconocidos estarán exentos de todo impuesto, tasa o contribución nacional. Esta exención alcanzará a los bienes inmuebles locados o cedidos en usufructo o comodato a los partidos, siempre que se encuentren destinados en forma exclusiva y habitual a las actividades específicas del partido y que las contribuciones estén a cargo del partido. Quedan comprendidos en la exención los bienes de renta del partido, con la condición de que aquella se invierta, exclusivamente, en la actividad partidaria y no acrecentara directa o indirectamente el patrimonio de persona alguna y el papel destinado al uso exclusivo del partido (artículo 6o.). El Estado otorgará a los partidos o alianzas que oficialicen candidaturas, espacios en los medios de radiodifusión, para la transmisión de sus mensajes de campaña, en cantidad y duración igualitaria entre los partidos, como también un aporte para colaborar con los gastos de impresión de las boletas electorales (artículos 31 y 32).

Del mismo modo, son aportes en especie los destinados a capacitación de dirigentes, en función del artículo 38 de la CN. A ese respecto, opor-

tunamente se creó el Incap (Instituto Nacional de Capacitación Política), dependiente del Ministerio del Interior, y la Escuela de Gobierno, dependiente de la Jefatura de Gabinete, que contaron con la participación de las conducciones de las juventudes de los partidos políticos nacionales.

Existen otras formas de aporte, como los dados en forma de créditos (artículo 23), para los supuestos de partidos que no registren referencia electoral anterior se establecerá un régimen especial de adelantos de fondos, a través de un sistema de avales políticos o contra cautelas, con la obligación de reintegrar los montos excedentes en el caso de que el caudal de votos obtenido no alcance a cubrir el monto adelantado.

2. *Contribución de particulares*

Respecto de contribuciones de particulares, la Ley 25.600 admite los aportes privados, que podrán destinarse al Fondo Partidario Permanente o directamente a los partidos políticos (artículo 33). Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente:

a) Contribuciones o donaciones anónimas. No podrá imponerse a las contribuciones o donaciones el cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante.
b) Contribuciones o donaciones de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales, interestaduales, binacionales o multilaterales, municipales o de la ciudad de Buenos Aires.
c) Contribuciones o donaciones de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la nación, las provincias, los municipios o la ciudad de Buenos Aires.
d) Contribuciones o donaciones de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar.
e) Contribuciones o donaciones de gobiernos o entidades públicas extranjeras.
f) Contribuciones o donaciones de personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país.
g) Contribuciones o donaciones de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores.

h) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales y profesionales.

Las restricciones previstas en este artículo comprenden también a los aportes privados destinados al Fondo Partidario Permanente (artículo 34). Se fijan además límites (artículo 35): los partidos políticos no podrán recibir por año calendario contribuciones o donaciones de: *a)* una persona jurídica, superiores al monto equivalente al 1% del total de gastos permitidos; *b)* una persona física, superiores al monto equivalente al 0.5% del total de gastos permitidos. El partido y sus candidatos en conjunto (artículo 36), con motivo de la campaña electoral, no podrán recibir un total de recursos privados que supere el monto equivalente a la diferencia entre el tope máximo de gastos de campaña fijado por esta ley y el monto del aporte extraordinario para campaña electoral correspondiente al partido o alianza.

3. *Sanciones*

La Ley 25.600 establece sanciones en caso de incumplimiento a sus disposiciones; serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público de las campañas electorales por una o dos elecciones, los partidos políticos que recibieran o depositaran fondos en cuentas distintas de las previstas en el artículo 8o. (artículo 10); los partidos que incumplan el artículo 19 pierden el derecho a recibir este aporte por el término de un año (artículo 19); serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno a cuatro años, y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una a dos elecciones, los partidos políticos que contravinieran, en caso de retirarse del comicio y no efectuaran las devoluciones correspondientes (artículo 28); serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno a cuatro años y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una a dos elecciones, los partidos políticos que recibieran contribuciones o donaciones en violación de lo establecido en esta ley (artículo 38). El incumplimiento por parte de los partidos políticos de las obligaciones que

surgen del título II de la ley (referidos a informes de ejercicio y luego de cada elección que deben presentar ante la justicia electoral), traerá aparejada automáticamente la suspensión del pago de cualquier aporte público (artículo 64).

Se han previsto, asimismo, sanciones a los representantes del partido (artículos 4o. y 11). El presidente y tesorero del partido que autoricen o consientan la utilización de cuentas distintas de las establecidas en la ley para el financiamiento de la actividad del partido político serán pasibles de inhabilitación para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegido en las elecciones a cargos públicos nacionales, y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios. Esas mismas personas, y los responsables de la campaña electoral que autoricen o consientan la utilización de cuentas distintas de las establecidas en la ley para el financiamiento de la campaña electoral serán pasibles de la misma pena.

Por otra parte, se anotan sanciones a los contribuyentes (artículo 39). Será sancionada con multa de igual monto que la contribución y hasta el décuplo de dicho monto, la persona física o jurídica que efectuare, aceptare o recibiere contribuciones o donaciones a los partidos políticos, en violación a las prohibiciones que establece la presente ley. Las personas físicas, así como los propietarios, directores y gerentes o representantes de personas jurídicas que incurran en la conducta señalada en el presente artículo serán pasibles de inhabilitación de seis meses a diez años, para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegido en las elecciones a cargos públicos nacionales, y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios.

A estas previsiones deben agregarse las incorporadas al CEN, por Ley 25.610 (de 2002), donde se fijan límites a la duración de las campañas electorales, entre otros, a la publicidad en medios de comunicación, y regula la publicidad de los actos de gobierno durante ese periodo.[42] Del mismo modo, acerca de la publicación de encuestas y proyecciones, estipulando multas en caso de trasgresión.[43]

42 Estas regulaciones, sin embargo, han sido reiteradamente inobservadas durante procesos electorales como el celebrado en 2005.

43 Recientemente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expidió sobre una norma análoga de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, convalidando su constitucionalidad, en el caso "Asociación de Teleradiodifusoras Argentina", del 7 de junio de 2005.

4. *Otras normas y jurisprudencia en la materia*

La Ley 25.600 (artículos 50 y 51) ordena que finalizado cada ejercicio, los partidos políticos (a través de sus autoridades) deberán presentar ante la Justicia Federal con competencia electoral del distrito correspondiente, el estado anual de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio; y luego de cada elección, un informe final detallado de los aportes públicos y privados recibidos, con indicación de origen y monto, así como de los gastos incurridos con motivo de la campaña electoral.

Sobre estas cuestiones tuvo ocasión de pronunciarse la CNE, a comienzos de 2002, en el caso del Partido Nacionalista Constitucional,[44] confirmando la decisión de primera instancia respecto de la exigencia formulada al partido de referencia para que presente los informes pertinentes sobre los gastos que le había ocasionado la campaña electoral de 1999.

Siendo la Justicia Electoral la responsable del control de los movimientos financieros de los partidos políticos, y teniendo en cuenta que el Poder Ejecutivo Nacional vetó los artículos de la Ley núm. 25.600, que disponían la intervención de la Auditoría General de la Nación en el proceso de control,[45] se organizó mediante Acordadas[46] un "Cuerpo de auditores contadores" en el ámbito de la Cámara Nacional Electoral.

Al mismo tiempo, sobre las premisas sentadas en la ley citada,[47] respecto a que la información financiera de las organizaciones partidarias tendrá carácter público y podrá ser consultada por cualquier ciudadano,[48] los informes que presenten los partidos políticos ante la justicia serán difundidos por Internet, a través del sitio dispuesto para el fuero.

44 CNE, Fallo núm. 3010/2002, del 21 de marzo de 2002, "Incidente de apelación en autos", "Incidente de control patrimonial Partido Nacionalista Constitucional. Orden Nacional", *http://www.pjn.gov.ar/cne*. *Cfr.* nota de Gelli, María Angélica, "Control económico-financiero de los partidos políticos y justicia electoral" (desde la perspectiva del fallo "Partido Nacionalista Constitucionalista"), *La Ley*, 2002, t. F, p. 101.

45 Decreto núm. 990/2002.

46 CNE, Acordadas núm. 58, del 13 de agosto de 2002; y núm. 2, del 4 de febrero de 2003. *Cfr. http://www.pjn.gov.ar/cne*.

47 Repárese que la Ley 25.600 (artículos 1o., 8o. y 9o.) estipula, entre otras obligaciones, que los fondos del patrimonio y de la campaña de los partidos deben constar en una cuenta bancaria única, y que todos los gastos de campaña deben documentarse.

48 Sobre este aspecto se pronunció la CNE, en el fallo 3339/04, del 2 de septiembre de 2004.

XII. COALICIONES, FUSIONES, ALIANZAS

Sólo tienen por objeto llevar candidatos comunes a una elección determinada, y concluyen terminada la elección. Los casos de coaliciones, fusiones y alianzas están previstos en el artículo 10 de la LOPP, que garantiza a los partidos políticos el derecho a constituir confederaciones nacionales o de distrito, fusiones y alianzas transitorias en los términos y condiciones establecidos en las respectivas cartas orgánicas, debiendo respetarse en la materia el reconocimiento judicial de la personería jurídico-política, y de un modo análogo, lo referido a si se trata de un distrito o es a nivel nacional. El reconocimiento de las alianzas transitorias deberá ser solicitado por los partidos que las integran, al juez federal con competencia electoral del lugar del domicilio de cualquiera de ellos, por lo menos dos meses antes de la elección. Además, según texto introducido a la norma citada por Ley 25.611 (no suspendido por la Ley 25.684), al solicitar su reconocimiento, las alianzas deberán presentar un acuerdo suscrito por los partidos que la integran, en el que se establezca la forma en que se distribuirán, entre ellos, los aportes públicos para el financiamiento de los partidos y de las campañas. La falta de presentación del acuerdo implicará, previa intimación, el rechazo de la solicitud de reconocimiento.

El asunto se prestó recientemente a controversia, a raíz de la discusión respecto al sistema de "sumatoria de votos", en función del cual no se distinguía del todo si una banca correspondía al partido o al candidato más votado.[49]

El tema de las alianzas o fusiones tiene además, relevancia desde el punto de vista financiero. Así, la Ley 25.600 (artículos 24 y 25), regló el caso de distribución de aportes estatales para situaciones de disolución de una alianza o de aquellas que no hubieren participado en elecciones previas. Del mismo modo, una alianza había sido el argumento esgrimido por el partido actuante en la causa "Partido Nacionalista Constitucional" fallada por la CNE, referida precedentemente.

49 CSJN, 4 de junio de 2003, "Alianza Frente por un Nuevo País s/solicita cumplimiento del artículo 54 de la Constitución nacional, elecciones del 14 de octubre de 2001".

XIII. Extinción y caducidad de los partidos políticos: causas

En la LOPP (artículo 49) se explicita que la caducidad dará lugar a la cancelación de la inscripción del partido en el registro y la pérdida de la personalidad política, mientras que la extinción pondrá fin a la existencia legal del partido y dará lugar a su disolución.

Las causales de extinción y caducidad están contenidas en la LOPP. Así, por no alcanzar el porcentaje fijado por ley (artículo 50, inciso *c*), se establecía como causa de caducidad, no alcanzar en dos elecciones sucesivas el 2% del padrón electoral en ningún distrito. Sobre esta base, la jurisprudencia de nuestros tribunales indicó que tales requisitos resultaban razonables, ya que de lo contrario los partidos que incurrieran en esos supuestos se transformarían en estructuras vacías de contenido e ineptas para cumplir con la función que les es propia.[50] Esta previsión ha sido recientemente derogada por la Ley núm. 25.611.

No elegir legisladores (artículo 50, inciso *b*) es causa de caducidad de la personalidad política de los partidos, así como la no presentación en distrito alguno a tres elecciones consecutivas debidamente justificada.

Por voluntad del partido (artículo 51): los partidos se extinguen: *a)* por las causas que determine la carta orgánica, y *b)* por la voluntad de los afiliados, expresada de acuerdo con la carta orgánica.

Otras causas que se enuncian como caducidad de la personalidad política de los partidos (artículo 50): *a)* la no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años; *b)* el incumplimiento de la presentación de los libros de registro previstos en los artículos 7o., incisos *e* y *g*, y 37 de la ley. Finalmente, los partidos políticos se extinguen: *c)* cuando autoridades del partido o candidatos no desautorizados por aquéllas, cometieren delitos de acción pública, y *d)* por impartir instrucción militar a los afiliados u organizarlos militarmente (artículo 51).

XIV. Otras formas de participación política

En este tema debe considerarse la posibilidad de una modificación de la legislación vigente sobre partidos políticos a la luz de la reforma cons-

50 CSJN, "Partido Obrero Distrito Capital" (26 de junio de 1992), *La Ley*, t. A, 1993, p. 612, citado por Ekmekdjian, Miguel Angel, *op. cit.*, nota 11.

titucional de 1994, para incorporar, por ejemplo, las candidaturas independientes. A ello debemos sumar como nuevos derechos políticos el reconocimiento de la iniciativa popular y de la consulta popular, según lo prescrito por los artículos 39 y 40 de la ley suprema, también introducidos por dicha reforma constitucional. En efecto, el artículo 2o. de la LOPP es explícito respecto que a los partidos les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos. Las candidaturas de ciudadanos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos, siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas.

Respecto a la primera cuestión, la jurisprudencia del país, en "Ríos",[51] fallado por la Corte Suprema en 1987 (antes de la incorporación de los partidos políticos a la Constitución, en 1994), entendió que tal disposición de la LOPP no era contraria a derecho, esencialmente en razón de tratarse de una limitación al ejercicio de los derechos confiada al Poder Legislativo, por una parte, y por la otra, porque la restricción impuesta por la reglamentación impugnada se limita a establecer uno de los criterios de reducción dentro de las alternativas posibles, reconociendo, de ese modo, la condición de auxiliar del Estado que tienen en la actualidad los partidos políticos. Se apuntó además, acerca de millones de personas que reúnen los requisitos constitucionales exigidos para ser electos legisladores nacionales con idéntico derecho, todas ellas, potencialmente, para nominarse como candidatos; de allí la posibilidad teórica de que tal cosa ocurra, justifica que el poder reglamentario haya considerado necesario algún proceso de reducción, optando por alguna de las alternativas impuestas por la naturaleza del sufragio, la realidad de la vida política, el pluralismo inherente al sistema de partidos y la función que éstos tienen dentro del régimen representativo, excluyendo la simple postulación individual.

Más adelante cobró interés la solución a brindar por los tribunales, en razón de la reforma constitucional de 1994, en tanto garantiza a los partidos "competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos", mas no el monopolio de tales candidaturas, que se mantiene en razón del dispositivo de la LOPP, anteriormente citado. Al respecto, la CNE, en "Padilla",[52] fallado en 2002, resolvió por la constitucionali-

51 *La Ley*, 1987, t. C, pp. 273-288.

52 *La Ley*, suplemento de derecho constitucional, 17 de junio de 2003, p. 9, nota de Cámpora, *De Ríos a Padilla: algunas consideraciones sobre candidaturas independientes*.

dad del artículo 2o. de la LOPP, pues es atribución exclusiva del Congreso Nacional elegir determinado sistema para nominar a los candidatos a ocupar los diversos cargos públicos electivos, optando entre el monopolio partidario y la posibilidad de que se presenten candidaturas independientes de todo partido político legalmente reconocido, pues el artículo 38 de la CN no prohíbe ni impone dicho monopolio, estando vedado a los jueces evaluar la apreciación que realice el órgano legislativo de las motivaciones de política social para elegir uno u otro sistema. Además, la constitucionalidad del artículo 2o. de la LOPP, resulta, por tratarse de un sistema tendiente a evitar la dispersión de las voluntades que acarrearía la falta de representatividad de quienes resulten electos, sin perjuicio de la existencia de otros modos de articular las reglas del juego electoral. En suma, es una clara opción legislativa exenta del control jurisdiccional. Sin embargo, el debate no está agotado, además sus partidarios ilustran con diversas experiencias a nivel de derecho comparado.[53]

A su vez, existen otros canales institucionales de participación política: los institutos de democracia semidirecta, como la iniciativa popular y la consulta popular, incorporados a la Constitución argentina por la reforma de 1994.

El artículo 39 de la CN reconoce a los ciudadanos el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados de la nación, el cual, una vez superadas las formalidades exigidas para su viabilidad, debe ser expresamente tratado por el Congreso dentro de los doce meses. La norma especifica que no serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Este dispositivo constitucional debe concordarse con otras normas del mismo texto supremo, tales como: los derechos políticos (artículo 37); el derecho de petición (artículo 14), y los principios derivados de la soberanía del pueblo (artículo 33, todos de la CN).

La Ley que reglamenta el ejercicio de la iniciativa popular es la núm. 24.747, cuyo origen es un proyecto legislativo presentado por Antonio

53 Ekmekdjian, Miguel Angel, *op. cit.*, nota 11; *cfr.* Carnota, Walter, "¿Por qué no candidaturas independientes?", *La Ley*, 2003, t. A, p. 1287; Mercado Luna, Ricardo, "Monopolio de candidaturas partidarias", *La Ley Actualidad*, 1996, pp. 1-4; Zarza Mensaque, Alberto, "La crisis argentina y la reforma política institucional", en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego, *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, 2003, pp. 391-409.

M. Hernández, en el carácter de diputado de la nación. En ella se establece que para su procedencia, entre otros recaudos, deberá estar rubricada por un porcentaje no inferior al 1.5% del padrón electoral reunido en al menos seis distritos, respecto del total de veinticuatro (contabilizando las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

La "consulta popular" es la facultad del pueblo para expedirse mediante votación acerca de proposiciones que le son presentadas por los órganos legislativos o ejecutivos, sin que su pronunciamiento obligue jurídicamente a los órganos del Estado. Sólo tiene por finalidad dar a conocer la expresión de la opinión del pueblo sobre determinados problemas.[54] Se trata de una de las formas semidirectas de democracia, que se caracteriza por su carácter no vinculante. En cambio, cuando dicha opinión tiene el carácter vinculante, estaríamos bajo nuestro punto de vista ante lo que técnicamente debe considerarse como "referéndum". Asimismo, somos de los que consideran que también debe distinguirse a su vez el instituto del "plebiscito", que para nosotros tiene un significado distinto, más ligado a una utilización política, como ha ocurrido en la historia con los casos de Napoleón, Juan Manuel de Rosas o Pinochet.

Este instituto fue ejercido en el orden federal en 1984 con el llamado formulado a la ciudadanía por el presidente Alfonsín, respecto de los términos del Tratado Internacional con Chile para resolver el diferendo relativo a la zona del Canal de Beagle.[55] Otro antecedente sobre la temática se registró en nuestro país en 1993, cuando el presidente Menem convocó a consulta "respecto de la necesidad de la modificación de la Constitución Nacional",[56] que luego se dejó sin efecto por la celebración del llamado Pacto de Olivos.[57]

Desde la reforma constitucional de 1994, el actual artículo 40 de la CN recepta bajo el nombre de este instituto, dos modalidades diferentes de democracia semidirecta. En un caso, la consulta será vinculante si es

54 Martínez Peroni, José Luis, "Formas de participación directa en la democracia representativa" en Pérez Guilhou, D., *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995, p. 420; Liscia, Enrique Eduardo di, "El *beagle*, el plebiscito y la democracia participativa", *El Derecho*, t. 110, p. 1027; CNE, 1984 "Fonrouge", *El Derecho*, t. 110, p. 394, con nota de Bidart Campos, Germán.

55 PEN, decreto núm. 2272, del 25 de julio de 1984, ADLA, XLIV-C, p. 2593.

56 PEN, decreto núm. 2181, del 22 de octubre de 1993, Legislación Argentina, JA, 1993-C, p. 3298.

57 PEN, decreto núm. 2339, del 15 de noviembre de 1993, LA, 1993-C, p. 3324.

convocada por el Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados, circunstancia en que el sufragio será obligatorio, la Ley de Convocatoria no podrá ser vetada, y el voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la nación lo convertirá en ley, siendo su promulgación automática. Se trata en consecuencia de lo que técnicamente es un "referéndum".

Y en el otro caso, cuando la consulta popular es no vinculante puede ser convocada tanto por el Congreso como por el Poder Ejecutivo, dentro de sus respectivas competencias, y sin que exista obligatoriedad de la emisión del voto. Aquí estamos en el caso específico de la consulta popular.

La Ley núm. 25.432 reglamenta los aspectos procedimentales de este instituto, que sin embargo no registra en el orden federal más que los antecedentes anteriormente mencionados. No obstante, en el ámbito provincial ha sido practicado en forma reciente, con reservas relativas a los fines perseguidos y al empleo tergiversado de sus resultados.[58]

XV. Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas

Según el artículo 6o., de la LOPP, corresponde a la Justicia Federal con competencia electoral, además de la jurisdicción y competencia que le atribuye la ley orgánica respectiva, el control de la vigencia efectiva de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones, así como el de los registros que ésta y demás disposiciones legales reglan con respecto a los partidos, sus autoridades, candidatos, afiliados y ciudadanos en general.

XVI. Afiliación a organizaciones internacionales

No existe regulación expresa sobre este punto en las normas estatales, sin perjuicio de lo cual los partidos se rigen en la materia por lo dispuesto en sus estatutos internos, conforme se interpreta el artículo 21 de la

[58] Belisle, José Manuel, "Perfiles de la Consulta Popular en Córdoba", *Debates de Actualidad*, Revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, núm. 189, pp. 93-102.

LOPP, donde se consigna que la carta orgánica constituye la ley fundamental del partido.

XVII. EVALUACIÓN

Como hemos venido sosteniendo hace tiempo, variados sondeos de opinión revelan la brecha profunda que separa al pueblo de sus representantes, lo que indica en forma indudable que estamos en presencia de una crisis de representación.[59] Como existe una relación dialéctica con la participación, también se observa un déficit de la misma en los distintos ámbitos, por ejemplo políticos, sindicales, sociales, culturales, etcétera,[60] que es particularmente grave con relación a los sectores juveniles.

La situación de Argentina no escapa al marco que presentan en la actualidad los sistemas políticos latinoamericanos, que ya hemos puesto de manifiesto en ocasiones anteriores.[61] Es que, como ha destacado la doctrina desde hace tiempo, se verifica la pérdida de relevancia de la acción de los partidos tanto respecto de su capacidad para representar intereses y orientaciones de distintos sectores sociales como para constituir mecanismos efectivos de gobierno, por el desplazamiento global de las funciones de la política hacia otros campos como la economía y la sociedad civil.[62]

En efecto, existen no pocos síntomas que evidencian una profunda crisis política actual en nuestro país. En primer lugar, en la valoración que

59 En efecto, el nivel de confianza en las instituciones y actores políticos es muy bajo, particularmente respecto al Congreso de la Nación; *cfr.* Hernández, Antonio *et al.*, *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, México, UNAM-Asociación Argentina de Derecho Constitucional-IDEA Internacional, 2005, pp. 74 y 75.

60 Quizá una clara manifestación de esta problemática está constituida por el llamado "movimiento piquetero", como fenómeno político. Sobre el particular, y con visiones contrastadas, véase Rosenkrantz, Carlos, "La pobreza, la ley y la Constitución", en varios autores, "El derecho como objeto e instrumento de transformación", *Seminario en Latinoamérica de teoría constitucional y política (SELA 2002)*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2005.

61 Hernández, Antonio, "Reflexiones sobre la situación actual y perspectivas de los sistemas políticos y constitucionales en América Latina", *Debates de Actualidad*, Buenos Aires, núm. 190, 2003, pp. 43-53.

62 Cavarozzi, Marcelo, "Partidos políticos y elecciones en la América Latina contemporánea", *Síntesis*, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas, Madrid, núm. 22, 1994, pp. 89-98.

la gente hace de las instituciones y los partidos políticos —que son los instrumentos insustituibles en la democracia constitucional— ostentan junto a los órganos legislativos, las últimas posiciones, mientras que en los primeros lugares se ubican la Iglesia católica y los medios de comunicación.

En relación puntual a los partidos políticos, como se comprende, la crisis de representación y de participación que se observa en Argentina, está íntimamente correlacionada con el funcionamiento del sistema de partidos políticos, para nosotros esencial para definir la calidad del sistema institucional democrático. En consecuencia, los problemas de subdesarrollo en materia de cultura política e institucional no pueden dejar de observarse en el funcionamiento de los partidos.

Estimamos que los mismos no han podido cumplir adecuadamente sus funciones, que en lo fundamental consisten en seleccionar sus candidatos, discutir políticas, formular planes alternativos, formar equipos de gobierno, ejercer docencia cívica y capacitar a sus militantes y dirigentes.

En tal sentido, advertimos que falta: *a)* una efectiva democracia interna en los mismos; *b)* mejorar la selección de candidatos; *c)* superar las prácticas clientelísticas y prebendarias; *d)* desterrar los problemas de corrupción en el financiamiento de las campañas; *e)* formar grupos de estudio para jerarquizar el debate político y proponer políticas alternativas, y *f)* mejorar la calidad de la dirigencia política. En definitiva, se observa una situación objetiva de crisis en partidos políticos tradicionales como la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista, reflejada durante procesos electorales recientes como los de 2003 y 2005. En cuanto al Radicalismo, por su constante declinación electoral y como fuerza nacional opositora, y en relación al Justicialismo, por su conflictiva situación interna en la que coexisten sectores diversos.

Por su parte, Zovatto[63] sostiene que los partidos afrontan tres problemas principales: el organizativo, el de la crisis de representatividad y el de la gobernabilidad.

Urge producir una profunda reforma política, pues no debe olvidarse la advertencia de Georges Vedel, gran constitucionalista francés, quien

63 Zovatto, Daniel, "La reforma político electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias 1978-2001", *Derecho y cultura*, Órgano de divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, México, núm. 6, 2002.

señaló que no puede discutirse hoy la importancia de los partidos políticos en las democracias constitucionales, pero ellas pueden enfermar o perecer a causa del mal funcionamiento de aquéllos.

XVIII. Reformas planteadas en la actualidad y tendencia. Criterio acerca de la mejora o evolución

Entendemos además, corresponde realizar la prognosis, que nos indica que si no se producen cambios cualitativos en el funcionamiento de nuestros sistemas políticos, se seguirán profundizando los problemas advertidos, que impiden una efectiva vigencia, en Argentina, de los principios democráticos en lo político, económico y social. Los riesgos que advertimos en la continuidad de esta situación actual incluso pueden llegar a la repetición de las penosas experiencias del pasado.

Como se comprenderá, alentamos en consecuencia, un cambio en nuestro país, tendiente a elevar sustancialmente la cultura política democrática y la calidad del funcionamiento institucional, con base en las siguientes propuestas de reforma política. Antes de enumerar los distintos aspectos de la reforma, efectuamos estas consideraciones previas sobre los presupuestos de la misma:

a) Se trata de una cuestión íntimamente vinculada a nuestra deficiente cultura política, por lo que los cambios requieren corregir problemas estructurales de antigua data y notoria complejidad.
b) No debe caerse en el error de creer que por la simple modificación de algunos textos legales, dichos problemas se superarán rápidamente.
c) Hay que poner especial énfasis en la modificación del sistema educativo para lograr una eficiente formación democrática a largo plazo.
d) Una actitud ejemplar de la dirigencia política servirá para adelantar el proceso de cambio, oxigenación y modernización de nuestro sistema político.

En definitiva, se trata de corregir los “abusos” de nuestra política, para lo cual hay que cambiar esencialmente sus “usos” y “costumbres”, como lo señalaba Ortega y Gasset.

En seguida señalamos algunos aspectos que bajo nuestro punto de vista deben comprenderse para producir la profunda reforma política que nuestra realidad impone.

1. *Selección de candidatos*

Este es un tema de singular importancia que merece ser analizado, atento el particular descrédito de los partidos políticos, que en general no practican una verdadera democracia interna.

En este punto no debe olvidarse que a la luz de la reforma del artículo 38 de la CN, y del debate producido especialmente en la Comisión Redactora —con la opinión de los constituyentes Alfonsín, Natale, Maqueda y Hernández—, los partidos políticos no deben tener necesariamente el monopolio de las candidaturas. De ello se deduce que se puede modificar la disposición pertinente de la actual Ley de Partidos Políticos para posibilitar candidaturas "independientes", lo que probablemente oxigenaría el funcionamiento de nuestro sistema político. Es decir, que luego de la reforma constitucional de 1994 ha quedado superada la jurisprudencia del caso "Ríos" (más allá de lo resuelto recientemente en "Padilla", antes citado) en cuanto al monopolio referido, de acuerdo a la legislación todavía vigente. En consecuencia, este es un tema de enorme importancia que merece ser analizado, atento el particular descrédito de nuestros partidos políticos.

En cuanto al procedimiento de selección de candidatos por los partidos, estimamos necesaria la implantación de "elecciones internas abiertas obligatorias y simultáneas", como sugirió la Ley 25.611, pues sólo estos últimos requisitos pueden posibilitar el eficaz funcionamiento de este instituto. Al respecto, resulta evidente que las actuales elecciones internas abiertas de algunos partidos políticos —que no reúnen estas condiciones señaladas— no han podido revertir los graves problemas que se advierten en esta materia. Por otra parte, este sistema debe alcanzar a todos los cargos electivos.

Asimismo, deben sentarse las bases en las leyes de partidos políticos —en los diversos niveles de gobierno— de una auténtica democracia interna que posibilite la efectiva participación de los afiliados en este trascendente tema, modificando la situación actual en que la presentación de candidatos sólo se puede efectuar por grupos internos, para cuya formación son requeridos altos porcentajes, lo que ha consolidado verdaderas

oligarquías partidarias, cumpliéndose la ley de hierro que hace décadas había señalado Robert Michels.[64]

De igual forma, se debe jerarquizar el accionar de los grupos internos para enriquecer el debate sobre la doctrina o la organización partidaria, en lugar de servir para el reparto de cargos, con base en fomentar alineamientos incondicionales y el clientelismo, donde punteros y operadores priorizan lealtades personales por sobre las institucionales o republicanas,[65] todo lo cual distorsiona el sistema, desjerarquizando la actividad política. De modo que, en vez de partidos, se transforman en máquinas electorales que legitiman su accionar utilizando los instrumentos del Estado para ejercicio de esas prácticas.[66] Estos grupos se han reservado el manejo de las candidaturas entre muy pocos, que a veces arreglan con otros grupos o que eventualmente van a elecciones internas, en las que prácticamente condenan a los votantes a sufragar por lo menos malo o a la abstención, ya que no se puede ejercer en profundidad la democracia interna. Todo esto aumenta la incredulidad, impide la participación, agudiza la crisis de la representación y conspira contra una necesaria renovación y cambio de la dirigencia política.

Además, estimamos necesario el debate sobre dos cuestiones: el procedimiento de selección de candidatos, e incluso la posibilidad de las candidaturas independientes.[67] En la primera, deberá estudiarse con rela-

64 Sin embargo, como recuerda Valadés, la convicción que tal oligarquía acabaría por destruir las posibilidades de la democracia llevó a Michels a abandonar sus tesis socialistas y democráticas y a justificar a Mussolini. Valadés, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, UNAM, 2002, pp. 18-119.

65 Ekmekdjian, Miguel Angel, *op. cit*., nota 11.

66 Couffignal, Georges, Crise, "Transformation et restructuration des systèmes de partis", *Pouvoirs*, *Revue Française d' Études Constitutionnelles et Politiques*, núm. 98: *L'Amerique Latine*, París, 2001, pp. 103-115.

67 El tema de las posibles candidaturas independientes requiere de un detenido análisis, considerando los cuestionamientos producidos por la dispersión y fragmentación del sistema de partidos, en razón del elevado número de los mismos que se contabilizan actualmente en el país. Según un informe elaborado por la Cámara Nacional Electoral difundido por los medios de prensa, a septiembre de 2004 los núcleos políticos con personalidad jurídica reconocida a nivel federal son 696, de las cuales 41 son de orden nacional. El número indicado se ha incrementado notablemente con motivo de las recientes elecciones legislativas de 2005, por la aparición de varios partidos de distrito nuevos. A mayo de 2005, el Poder Ejecutivo Nacional señaló que 546 nuevas agrupaciones políticas tenían iniciado el trámite de reconocimiento formal ante la justicia federal con competencia electoral.

ción a cada realidad, la posibilidad de la implantación de "internas abiertas y simultáneas", pues sólo estos requisitos pueden posibilitar el eficaz funcionamiento de este instituto pues, como citamos anteriormente, las actuales internas abiertas de algunos partidos no han podido revertir los graves problemas que se advierten en esta materia. Por otra parte, este sistema debe alcanzar a todos los cargos electivos, para que se alcancen los objetivos de oxigenación del sistema perseguidos. En nuestro país, el Congreso llegó a sancionar la Ley 25.611, en 2002, cuyo artículo 7o. estableció la obligatoriedad para los partidos de la celebración de internas abiertas y simultáneas, a tono con la demanda popular que requiere una profunda reforma política. Pero desafortunadamente, el fallo de la jueza federal con competencia electoral, Servini de Cubría, que hemos mencionado precedentemente, declaró la inconstitucionalidad de dicha norma. Y si bien, posteriormente, la Cámara Nacional Electoral revocó dicha resolución el 15 de noviembre de 2002, manteniendo la decisión originaria del Congreso, este cuerpo legislativo dejó sin efecto —aunque por única vez, como dice el texto sancionado— la posibilidad de la aplicación de este instituto, con el dictado de la Ley 25.684. Se confirmó una vez más algo que venimos señalando hace tiempo, o sea la decisión de no producir reforma política alguna por parte de la dirigencia, más allá de los reclamos efectuados por la inmensa mayoría de los argentinos, que demuestra la distancia que separa a éstos de aquélla.

2. *Sistemas electorales*

Esta es otra cuestión compleja que requiere de análisis interdisciplinarios, y que impacta hondamente en el sistema político y partidario.

Consideramos que deben aplicarse algunos criterios generales para el análisis y debate del tema: *a)* el mejor sistema es el que se adecua a cada contexto, como lo han señalado Sartori y Nohlen, con su método histórico-empírico; *b)* se advierte un avance de sistemas electorales combinados o mixtos, frente a los clásicos mayoritario y proporcional; *c)* los tres sistemas combinados de la nueva tendencia electora son, según Nohlen,

> 1. El proporcional personalizado (que adjudica un determinado número de escaños directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se de-

termina exclusivamente según el porcentaje de votos a nivel nacional o a nivel de las circunscripciones plurinominales. El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae del número de los que corresponden según la fórmula proporcional. Es el caso de Alemania.

2. El "sistema segmentado o paralelo, como es su denominación en Japón. Aquí el resultado total de la elección se conforma a partir de los resultados parciales separados: uno desproporcional, sobre la base de distritos uninominales (por lo general la mitad de los escaños parlamentarios) y otro proporcional sobre la base de distritos regionales o nacionales (o bien listas). El modelo que conviene citar en el marco latinoamericano es el mejicano".

3. El "sistema proporcional compensatorio", por el que se adjudica en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales, según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos se compensa, por lo menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista, según la fórmula proporcional. Para este fin, por lo general, se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños, a los partidos grandes que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales. Un ejemplo lo encontramos en Italia, a partir de la reforma de 1993.[68]

Debe tenerse presente, en el caso de Argentina, que al ser el nuestro un Estado federal, cada orden gubernamental tiene su propio régimen, lo que desaconseja las generalizaciones en este tema, por las distintas particularidades de los mismos. En razón de brevedad, sólo opinaremos de la elección de los diputados nacionales en el orden federal.

En este sentido, existe una fuerte crítica al sistema de la llamada "lista sábana" (estrictamente, listas bloqueadas o cerradas), que puede ser solucionado mediante: *a)* un cambio del sistema proporcional vigente por el de circunscripción y voto uninominal, o por el sistema alemán, y *b)* mediante la incorporación del voto de preferencia, las tachas o el "panacha-

68 Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, TRIFE-IFE-Friedrich Naumann Stiftung, 1999.

ge". Resulta evidente que el sistema de circunscripción y voto uninominal permite un mejor conocimiento y control de los candidatos —lo que resultaría esencial para superar la actual crisis de representación—, aunque es de carácter mayoritario y podría consolidar una hegemonía partidaria, que sería sumamente grave para el futuro de nuestra democracia. Otro problema, de no menor importancia, lo constituye la vigencia de la llamada Ley 22.847, que al fijar un número de cinco diputados por cada provincia, violentó las bases constitucionales para la elección de la Cámara baja, produciendo una aguda sobrerepresentación de las provincias más despobladas —como Tierra del Fuego y Santa Cruz— en relación con las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Urge debatir estas cuestiones y producir modificaciones, las que junto a los cambios en la selección de los candidatos, permitirán corregir buena parte de los actuales problemas observados.

3. *Términos y modalidades de las campañas electorales*

Es conveniente limitar los términos de las campañas políticas, y regular las modalidades de la misma, para evitar mayores gastos y otros problemas que se presentan, como el del tiempo de difusión de las encuestas —antes de las elecciones y las de boca de urna—, utilización de los espacios de prensa, etcétera. Para nosotros, resulta fundamental reducir los tiempos y los costos de las campañas —como se hace en Chile—, para modificar el dispendio de gastos que se observa en nuestro país, que además atraviesa una crisis económica profunda. Lo mejor sería tratar de asegurar un acceso igualitario a la propaganda por televisión, ya que es el medio más caro y el más decisivo, pues estamos en la "video política", en la acertada expresión de Sartori. En este sentido, podemos valorar, en general, como positivas las disposiciones en la materia contenidas en la Ley 25.610.

4. *Financiamiento de los partidos políticos*

Frente a la conflictiva relación entre política y dinero —fuente de corrupción en los sistemas políticos, incluso en democracias más avanza-

das que la nuestra—, se trata de consagrar la mejor legislación posible, que asegure la mayor transparencia.

Adelantamos que somos de la opinión que el Estado debe participar en dicho financiamiento, porque los partidos políticos son fundamentales para la democracia constitucional. Esto es precisamente lo que se ha establecido en nuestra CN y legislación derivada, según hemos comentado, donde coexisten fuentes de financiación mixtas, por parte del Estado y los particulares.

Aunque no carecemos de normas al respecto, pues el tema se encuentra regulado en la, relativamente nueva, Ley de Financiamiento de los Partidos núm. 25.600, el problema principal está en su falta de aplicación y control, pues los organismos respectivos no cumplen adecuadamente sus funciones.

5. *Formación y capacitación política*

Ante los formidables desafíos de la era del conocimiento en un mundo globalizado, complejo, interdependiente e integrado, resulta indispensable otorgarle la máxima importancia a este aspecto de la formación y capacitación política.

En los países más desarrollados se observa un especial interés por la ciencia y tecnología, las universidades, la educación en general y en particular, en la formación y capacitación de la dirigencia, que surge de centros prestigiosos como Harvard y Yale, en Estados Unidos, Eton, Oxford y Cambridge, en Inglaterra, y la Escuela Nacional de Administración, en Francia.

Asimismo, se aprecia la actuación de *think-tank* y de otros grupos de estudio y formación de la dirigencia política de los partidos, que así pueden cumplir mejor sus funciones tanto en el gobierno como en la oposición.

Se trata en definitiva de fortalecer, actualizar y enaltecer la función de los partidos políticos, para enfrentar los problemas del mundo moderno, donde además, la economía quiere imponer sus reglas a la política.

La presente realidad requiere de políticos de muy seria y sólida formación. No deben olvidarse los requisitos que exigía para ello Max Weber, de formación, capacidad, experiencia y vocación. A su vez, Ortega y Gasset, en su ensayo sobre Mirabeau, señaló como ejemplos de políticos

a Julio César y Napoleón, o sea, a quienes alcanzaron una extraordinaria conjunción de inteligencia, cultura y capacidad de acción, logrando la síntesis de Bergson "pensar como hombre de acción y actuar como hombre de pensamiento".

Como se comprenderá, la calidad de la dirigencia está estrechamente vinculada e interrelacionada con la de los representados, pues de allí emerge aquélla. En consecuencia, no cabe duda que también estamos en una situación crítica en Argentina en estos aspectos culturales, educativos y morales, lo que afecta hondamente no sólo a la dirigencia sino a toda la sociedad. Es por ello que pensamos que hay que realizar un enorme empeño para sentar las bases de una verdadera cultura política democrática, que es la única manera de cambiar en profundidad la realidad política de nuestro país.

En ese esfuerzo, de cuño sarmientino, como nueva utopía argentina, deben destacarse las experiencias formativas tanto del Instituto Nacional de Capacitación Política (Incap), dependiente del Ministerio del Interior, como de la Escuela de Gobierno, dependiente de la Jefatura de Gabinete, que contaron con la participación de las conducciones de las juventudes de los partidos políticos nacionales. Ello, es también una consecuencia del artículo 38 de la Constitución reformada, pues prescribe que una parte de los fondos estatales de los partidos deben destinarse a estos loables fines. En este sentido, también juzgamos muy acertado que se destine un porcentaje fijo de los fondos públicos de los partidos políticos a tareas de capacitación de sus miembros. Hay que poner también el énfasis en la educación popular, como base fundamental de la democracia y del desarrollo personal y la movilidad social.

Tampoco se debe olvidar a Kelsen, quien sostenía que la educación para la democracia era la primera obligación de la misma, y en consecuencia, se deben enseñar los valores y principios de la democracia, de la libertad, de la igualdad, de la responsabilidad, de la tolerancia, de la solidaridad y del respeto a la ley, a la Constitución y a los derechos humanos.

Este proceso de educación cívica y democrática debe impartirse en todos los ciclos de la educación formal —desde la escuela primaria hasta la universidad— como en la informal, a partir de los medios de comunicación masiva. Asimismo, debe ponerse el énfasis en el cumplimiento de estas tareas por parte de los partidos políticos y del propio Estado.

6. *Otros cambios en los partidos políticos*

Es menester introducir otros cambios en la legislación sobre partidos políticos, tendientes a hacer cumplir los postulados de democracia interna del citado artículo 38 de la ley suprema. En particular, señalamos la necesidad de formar grupos de estudio interdisciplinarios para formular planes de gobierno, esenciales para elevar el nivel del debate y de la política en general.

Asimismo, debe enriquecerse la actuación de los grupos o líneas internas, mediante el análisis de temas vinculados a la doctrina y a la organización partidaria.

También, deben regularse con precisión los sistemas de rendición de cuentas dentro de los partidos, pues los actuales no han mostrado mayor eficacia al respecto. Esto se encuentra íntimamente unido a la necesidad de que existan verdaderas carreras políticas, donde se pueda avanzar con base en las exigencias antes referidas.

Se trata pues, de jerarquizar la política, como una de las actividades más nobles del hombre, que debe estar indisolublemente unida a la ética. Sólo así la gente confiará nuevamente en una dirigencia política, fruto de este proceso de renovación, cambio y modernización, como resultado de una auténtica y profunda reforma política.

Más allá de las continuas y marcadas carencias que hemos señalado en materia electoral, puede reputarse como positivo que existe una amplia legislación en materia de derechos políticos, fundamentalmente a partir de la recientemente sancionada Ley núm. 25.858 (del 4 de diciembre de 2003), que contempla restricciones menores en materia de quienes están excluidos del padrón electoral y consecuentemente ejercen los derechos de elegir y ser elegidos.

Concretamente, esta nueva ley derogó el anterior inciso *d* del artículo 3o. del CEN, que excluía del padrón electoral a "los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad", e incorporó al mismo cuerpo legal el artículo 3o. bis, en cuya virtud los procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva, tendrán derecho a emitir su voto en todos los actos eleccionarios que se celebren durante el lapso en que se encuentren detenidos, si bien, la norma entrará en vigencia a partir de su reglamentación por el Poder Ejecutivo nacional, que tiene un plazo de veinticuatro meses.

Cabe advertir, sin embargo, que el dictado de la ley encuentra su antecedente inmediato en jurisprudencia novedosa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que había ya declarado inconstitucional aquel artículo 3o., en su inciso *d*.[69]

En consecuencia, conforme lo que hemos venido relacionando, hacia el futuro aparecen dos opciones: o la continuidad y agudización de los problemas de anomia que afectan a nuestro país o por el contrario, el inicio de un proceso de cambio profundo que eleve el nivel de respeto y cumplimiento de las leyes y de nuestra cultura política[70] y jurídica. En esta tarea el compromiso es tanto de los partidos que circunstancialmente ejercen las funciones de gobierno, como de aquellos que en una democracia moderna emprenden desde su rol de oposición una labor de control y alternativa.[71]

A los efectos de no incurrir en repeticiones, juzgamos aplicables las propuestas efectuadas anteriormente, en relación a la educación, a la formación y capacitación política y a la cultura política democrática.

Es que debe comprenderse que no puede haber desarrollo ni avances sustanciales en la democracia argentina, sin una efectiva vigencia de la fuerza normativa de la Constitución y de la seguridad jurídica. Resulta entonces fundamental hacer realidad los grandes principios del Estado constitucional y democrático de derecho, consagrado en el texto de nuestra carta magna. La vigencia sociológica de las normas que aseguran los derechos humanos en sus tres generaciones y la división del poder, comportarían un mejoramiento notable en Argentina, frente a la penosa realidad que atravesamos.

También, pensamos que otra perspectiva debe ser la de asegurar el cumplimiento eficaz de los roles del Estado en el contexto de un régimen democrático. Ello significa fortalecer los poderes públicos y democráti-

69 *Cfr*. CSJN, "Mignone, Emilio" (9 de abril de 2002), *La Ley*, 2002, pp. 3-12, con nota de Badeni, Gregorio, *El reconocimiento de los derechos políticos en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*.

70 Almond, Gabriel y Verba, Sidney, "La cultura política", en varios autores, *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992, pp. 171-201.

71 Pasquino, Gianfranco, *La oposición*, trad. Josefa Linares, Madrid, Alianza Editorial, 1998; Belisle, José Manuel, "El rol de la oposición política en la estructura constitucional argentina. Aproximación a un balance crítico a 10 años de la reforma de 1994, en varios autores, *A 10 años de la reforma de la Constitución Nacional*, Córdoba, Asociación Argentina de Derecho Constitucional-Advocatus, 2005, pp. 419-434.

cos frente al avance de las corporaciones de poder económico y mediático. En consecuencia, debe producirse un renovado debate sobre las políticas públicas y la modernización de la administración, para alcanzar la vigencia de los principios del constitucionalismo social, en una Argentina que atraviesa graves problemas de este tipo.

En definitiva, necesitamos consolidar la fuerza normativa de la Constitución (Hesse, García de Enterría y Bidart Campos) y crear una nueva conciencia en la materia para superar las promesas incumplidas de la democracia y lograr un buen funcionamiento del gobierno, del mercado y de la sociedad civil. Ello demanda, insistimos, una lucha tenaz y permanente para elevar la cultura institucional, política y jurídica de Argentina.[72]

XIX. BIBLIOGRAFÍA

ALMOND, G. *et al*., "La cultura política", *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992.

BADENI, G., "El reconocimiento de los derechos políticos en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia", *La Ley*, 2002.

BELISLE, J. M., "El rol de la oposición política en la estructura constitucional argentina. Aproximación a un balance crítico a 10 años de la reforma de 1994", *A 10 años de la Reforma de la Constitución Nacional*, Córdoba, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Advocatus, 2005.

———, "Perfiles de la consulta popular en Córdoba", *Debates de Actualidad*, núm. 189, 2003.

———, "Representación política y discriminación positiva. Sobre la participación equivalente de géneros en los cargos públicos electivos de Córdoba", *Conciencia Social*, nueva época, núm. 4, 2003.

BIDART CAMPOS, G., "Que se vayan todos. ¿Y después? ¿Y la ética pública?", *La Ley*, 2002.

BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, España, Plaza & Janés, 1985.

72 Véase Hernández, Antonio *et al.*, *op. cit*., nota 22, pp. 97-107, donde sin pretender efectuar una enumeración exhaustiva, nos hemos permitido condensar nuestro pensamiento en diez puntos que reúnen un conjunto de acciones sugeridas al efecto.

BONAUDO, M. *et al.*, "Sufragio libre y cuestión social Argentina, 1912-1922", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50, 1989.

CÁMPORA, M., "*De Ríos a Padilla: algunas consideraciones sobre candidaturas independientes*", *La Ley*, suplemento de Derecho Constitucional, 2003.

CARNOTA, W., "¿Por qué no candidaturas independientes?", *La Ley*, t. A, 2003.

CAVAROZZI, M., "Partidos políticos y elecciones en la América Latina contemporánea", *Síntesis*, núm. 22, 1994.

COUFIGNAL, G., "Crise transformation et restructuration des systemes de parties", *Pouvouirs. Revue Francaise d'Etudes Constitutionnnelles et Politiques*, núm. 98, 2001.

DALLA VÍA, A., "El Régimen electoral y los partidos políticos", *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos, homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, 2003.

EKMEKDJIAN, Miguel A., *Tratado de derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995, t. III.

FALCON, R. *et al*., "Los socialistas y el régimen oligárquico en Argentina (1890-1912)", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50, 1989.

GARGARELLA, Roberto, *El derecho a la protesta. El primer derecho*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2005.

GELLI, M. A., "Control económico-financiero de los partidos políticos y justicia electoral (desde la perspectiva del fallo Partido Nacionalista Constitucionalista)", *La Ley*, 2002, t. F.

GENTILE, J. H., "Elecciones sin Constitución ni partidos", *Debates de Actualidad*, núm. 190, 2003.

GROSSI, M., "Sistema político y sistema partidario en Argentina y Uruguay, algunas hipótesis comparativas", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50, 1989.

HERNÁNDEZ, A., *Las emergencias y el orden constitucional*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2002.

———, *Las emergencias y el orden constitucional*, 2a. ed., México, Rubinzal-Culzoni, UNAM, 2003.

———, "Reflexiones sobre la situación actual y perspectivas de los sistemas políticos y constitucionales en América Latina", *Debates de Actualidad*, núm. 190, 2003.

———, "Un fallo polémico", Periódico *La Nación*, Buenos Aires, 2002.

——— *et al.*, *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, México, UNAM-Asociación Argentina de Derecho Constitucional-IDEA Internacional, 2005.

JACKISCH, C. *et al.*, "El sistema electoral en Argentina", *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*, Buenos Aires, CIEDLA-Konrad Adenauer Stiftung, 1997.

LISCIA, E. E. di, "El *beagle*, el plebiscito y la democracia participativa", *El Derecho*, t. 110, 1984.

LÓPEZ, M. J., *Partidos políticos, teoría general y régimen legal*, 4a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1983.

MARTÍNEZ PERONI, J. L., "Formas de participación directa en la democracia representativa", *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

MERCADO LUNA, R., "Monopolio de candidaturas partidarias", *La Ley Actualidad*, 1996.

MORENO LUZÓN, J., "Teoría del clientelismo y estudio de la política caciquil", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 89, 1995.

MOSSUZ-LAVAU, J. *et al.*, "Pouvoir et Representation Politique, vers la Parité", *Problémes Politiques et Sociaux*, núm. 835, 2000.

NINO, C. S., *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé, 1992.

NOHLEN, D., *Sistemas de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos; opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, Friedrich Naumann Stiftung, 1999.

———, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

PADOAN, M. J., *Jesús, el templo y los viles mercaderes. Un examen de la discursividad yrigoyenista*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2002.

PASQUINO, G., *La oposición*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

RIBERI, P., "Acciones afirmativas, igualdad y representación femenina; ¿cupo o tarifa en los cuerpos legislativos?", *Foro de Córdoba*, núm. 71, 2001.

ROCK, D., *Argentina, 1516-1987; desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*, 2a. ed., Buenos Aires, Alianza Editorial, 1989.

ROSENKRANTZ, Carlos, "La pobreza, la ley y la Constitución", *El derecho como objeto e instrumento de transformación. Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política (SELA* 2002), Buenos Aires, Editores del Puerto, 2003.

SCOTT, J. W., "La querelle de las mujeres a finales del siglo XX", *New Left Rview*, núm. 3, 2000.

SERRAFERO, M., "Reflexiones sobre el sistema de partidos; ¿hacia donde?", *Debates de Actualidad*, núm. 190, 2003.

SERRANO, M. C., "El sistema de partidos en la Argentina actual", *Debates de Actualidad*, núm. 190, 2003.

VALADÉS, D., *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, UNAM, 2002.

VANOSSI, J. R., "El valor de la experiencia en el derecho electoral", *Estudios en honor de Pedro J. Frías*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 1994.

———, "Irse todos, ¿cómo y cuando?", *La Ley*, 2002.

ZARZA MENSAQUE, A., "La crisis argentina y la reforma política institucional", *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos, homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, 2003.

ZOVATTO, D., "La reforma político electoral en América Latina, evolución actual y tendencias, 1978-2001", *Derecho y Cultura*, núm. 6. 2002.

ZUBILLAGA, C., "Sincronía de un fracaso. La primera democracia cristiana en Argentina y Uruguay, 1902-1924", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50, 1989.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN BOLIVIA

Jorge LAZARTE R.

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.* II. *Los partidos en la legislación vigente.* III. *Poderes u órganos del Estado que intervienen en temas referidos a partidos políticos.* IV. *Partidos políticos.* V. *Requisitos para la formación de partidos.* VI. *Requisitos para la constitución de los partidos políticos a nivel regional, departamental.* VII. *Estructura interna de los partidos.* VIII. *Democracia interna.* IX. *Tratamiento del tema de género.* X. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos.* XI. *Financiamiento de los partidos.* XII. *Coaliciones, fusiones, alianzas*. XIII. *Extinción / cancelación de partidos.* XIV. *Otras formas de participación política institucional.* XV. *Órgano estatal de control de las organizaciones políticas.* XVI. *Afiliación a organizaciones internacionales.* XVII. *Evaluación.* XVIII. *Reformas planteadas en la actualidad.* XIX. *Bibliografía.*

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

En la legislación nacional, la primera vez que los partidos aparecen mencionados es en el "Reglamento Electoral", establecido por el decreto supremo de 1908. Éste, en su artículo 44, se refiere al reconocimiento de que "uno o dos delegados" de cada partido podrán formular "reclamaciones" en las mesas receptoras sobre el proceso de votación en curso. Esto quiere decir, que en los hechos ya existían partidos organizados, conser-

vadores y liberales, formados luego de la Guerra del Pacífico de 1879, y que dominarían la vida política hasta mediados del siglo XX.[1]

En la Ley Electoral de 1924,[2] la más elaborada hasta entonces, y que estuvo en vigencia con pocos cambios hasta 1952, se mantiene esta primera mención pero se amplían sus facultades. De un lado, ahora existe todo un capítulo (IV) y tres artículos, referidos a "la representación de los partidos" ante los notarios electorales. En segundo lugar, en esta misma ley, en su artículo 76, se facultó a los partidos políticos para imprimir las "fórmulas de sus candidaturas" y para depositarlas en las mesas de elección. Finalmente, en el artículo 77 se reconoce que los partidos, junto a otros grupos políticos, presenten candidaturas, una nueva situación de hecho que entra en la ley, y que se mantendrá hasta 1952. En cuanto a la Constitución Política del Estado (CPE), no hay ninguna referencia a los partidos políticos hasta la reforma de 1961.

La revolución de 1952 abre una nueva época en la existencia jurídica de los partidos políticos. La nueva generación política "antioligárquica", nacionalista, con fuerte influencia marxista, es estatista, y cree en la centralidad del partido como representación colectiva contra el liberalismo anterior, más inclinado a la acción individual. Además, el voto universal, instituido en julio de ese mismo año, va a plantear nuevos desafíos a la existencia de partidos en su capacidad de movilización.

La primera prueba de este cambio es el decreto del 9 de febrero de 1956,[3] convertido en ley en diciembre de 1959, que reconoció a los partidos políticos como los "únicos facultados para intervenir en elecciones", marcando así una ruptura con todo el periodo anterior, en el cual eran posibles candidaturas ciudadanas sin partidos, situación de la que se habían aprovechado muchos de los que ahora eran dirigentes del partido de gobierno, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). El corolario de este reconocimiento fue la obligación legal de que los candidatos a los cargos electivos debían "estar afiliados a partido reconocido" y ser "postulados" por él (artículo 122).

Este decreto, además, dedicó la tercera sección de quince artículos, titulada "Partidos políticos", a la reglamentación de las condiciones de re-

[1] Rolon, Anaya, M., *Política y partidos en Bolivia*, 2a. ed., La Paz, Juventud, 1987.

[2] Ministerio de Gobierno y Justicia, *Ley Electoral*, La Paz, Universo, 1937.

[3] Corte Nacional Electoral, Estatuto Electoral, Decreto Supremo núm. 04315, La Paz, Subsecretaría de Prensa, Informaciones y Cultura, 1956.

conocimiento jurídico de los partidos por la Corte Nacional Electoral (CNE), que igualmente se creó por primera vez. Varios de estos requisitos siguen figurando en la legislación actual, incluyendo el porcentaje de militantes, que en ese entonces era del 2% del total de votos válidos. No deja de ser paradójica la prohibición de uso de la violencia "como medio de acción política" en una época en la que la política era esencialmente violencia. De algún modo puede decirse que entonces, y en los años posteriores, lo normativo contrastaba fuertemente con lo fáctico, lo que inducía a calificar de "puro formalismo" la reclamación por el cumplimiento de tales normas, y que fue la razón de la inestabilidad política tradicional. Esta inclusión de los partidos en la Ley Electoral, con modificaciones menores, va a perdurar hasta 1999 cuando se aprueba una ley de partidos.

La exclusividad en la representación política para los partidos fue luego incorporada en la Constitución Política del Estado, de 1961,[4] que en su artículo 45 determinaba que la "representación popular se ejercerá solamente por intermedio de los partidos políticos...". Igualmente se ratificó la necesidad de que para habilitarse como candidato había que ser postulado por un partido (artículo 65), pero se eliminó el condicionamiento de la militancia que figuraba en la ley.

La CPE, aprobada en 1967,[5] dio un paso más en la constitucionalización de los partidos, al incluir un título nuevo en la Constitución (el noveno), sobre el "Régimen Electoral", e incorporar el capítulo II, destinado a los partidos políticos, pero con el añadido importante que fue el reconocimiento jurídico a las "agrupaciones cívicas" de presentar a sus candidatos, pero en alianza con los partidos políticos (artículo 223). Ciertamente, los que estaban en el poder aprovecharon esta apertura calculada para hacer posible una alianza ya comprometida. Por otro lado, esta es la primera Constitución que reconoce el derecho constitucional de los ciudadanos de organizarse en partidos políticos (artículo 222). Esta situación constitucional va a mantenerse hasta las reformas de 2004, de

4 Constitución Política del Estado, sancionada por el Congreso Nacional extraordinario y promulgada el 4 de agosto de 1961. En Vaca Diez, Hormando, *Pensamiento constitucional boliviano.1826-1995*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados, 1998, pp. 363-402.

5 Constitución Política del Estado, 2 de febrero de 1967. Véase Vaca Diez, Hormando, *ibidem*, pp. 403-450.

la que va a desaparecer explícitamente y es reemplazada por la del reconocimiento de la representación popular en favor de las agrupaciones ciudadanas.

En perspectiva, puede decirse que, de manera general, se ha pasado de la existencia de hecho de los partidos a la de su reconocimiento jurídico paulatino, hasta su constitucionalización. Pero también se ha avanzado en la fijación de requisitos legales cada vez más elaborados para la formación de partidos. Hasta fines de los años setenta bastaba registrarse con requisitos mínimos, lo que, ciertamente, alentaba la formación y multiplicación de partidos fantasmas.

Desde mediados de los años ochenta, la necesidad de regular la existencia de partidos se hizo cada vez más exigente, tanto que finalmente cristalizó con la aprobación de la Ley de Partidos Políticos (LPP) núm. 1983, de junio 1999. Aunque los requisitos parecen estar más orientados a institucionalizar a los partidos, es evidente que en los últimos años ha existido la preocupación en los partidos dominantes de frenar la multiplicación de los partidos, como una forma de preservarse a sí mismos, particularmente mediante el aumento de porcentajes mínimos de afiliados o de votos para obtener la personalidad jurídica, que de un mínimo del 0.5% en 1980, pasó al 2% en 1999; o a través de un aumento aún mayor para no perder la personalidad jurídica que de un 0.5%, en 1991, aumenta al 3%, en 1999.

Con todo, la dificultad o no de cumplir los requisitos depende en gran parte de la decisión de los organismos competentes, que tienen un margen de apreciación importante, y que mediante decisiones jurisprudenciales pueden cubrir falencias o vacíos en la legislación correspondiente.

II. Los partidos en la legislación vigente

1. *Constitución Política del Estado*

Las reformas incorporadas en febrero de 2004[6] han cambiado sustancialmente la condición jurídica actual de los partidos políticos, tal como hasta entonces había sido establecida en la legislación nacional.

6 Constituyente, *Constitución Política del Estado 2004*, La Paz, Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente, Separata, 2004.

En primer lugar, los partidos han perdido la exclusividad de la representación política. Según el nuevo artículo 222, la "representación popular" se ejerce de hoy en adelante mediante los partidos políticos, conjuntamente con las "agrupaciones ciudadanas" y los "pueblos indígenas". Estas nuevas instancias han sido elevadas al nivel de los partidos, figuran en el artículo 223, que antes de la reforma estaba reservado a los partidos; estarán sometidas a los mismos requisitos constitucionales que los partidos para participar en el proceso electoral. Por tanto, deberán contar con personería jurídica reconocida por la Corte Nacional Electoral y podrán obtener financiamiento estatal.

En segundo lugar, y como consecuencia de ello, esas agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas pueden postular directamente candidatos a todos los cargos electivos (artículos 61 y, de manera más general, 224). Estas reformas constituyen un cambio de algunas de las reglas esenciales del juego político que estuvieron vigentes en los últimos cincuenta años. La magnitud y la profundidad de la crisis de octubre de 2003, hicieron inevitable una reforma que los partidos habían resistido durante tantos años.

2. *Código Electoral*

El Código Electoral (CE) de junio de 2002,[7] que establece las normas para todos los procesos electorales, ha sido redactado sobre el supuesto constitucional de que los partidos son los únicos órganos de representación política. A raíz de las reformas en la CPE de 2004, ya mencionadas, deberá procederse a la actualización del Código Electoral, en consonancia con las reformas constitucionales.

3. *Ley de Partidos Políticos*[8]

Con respecto a otros países de América Latina, hubo un cierto retardo en la aprobación de una ley especial de partidos, a pesar de la demanda existente en el país desde mediados de los años ochenta, ya en pleno proceso de democratización.

7 "Código Electoral, texto ordenado, Ley núm. 1984", *Gaceta Oficial*, La Paz.

8 Corte Nacional Electoral, *Ley de Partidos*, La Paz, Muela del Diablo, 1999.

Esta ley fue aprobada en junio de 1999, y fue el fruto de un trabajo conjunto entre los partidos políticos y la Corte Nacional Electoral, aunque el proceso de discusión había empezado varios años antes. Esta ley norma los requisitos para organizar y hacer funcionar los partidos, conjuntamente con los órganos encargados de fiscalizarlos. Quizá, lo más importante de la ley son los principios democráticos, que deben estar en la base del funcionamiento partidario. También, esta ley deberá ser puesta en consonancia con las nuevas reformas constitucionales.

4. *Reglamento*

La Corte Nacional Electoral fue habilitada por la Ley de Partidos para elaborar dos reglamentos, uno concerniente a la fiscalización de los recursos y, el otro, al control jurisdiccional de los procesos electorales internos de los partidos políticos. Ambos reglamentos existen. El primero desde 1997, cuando se aprobó el financiamiento público, encargándose a la CNE su fiscalización. La exigüidad de esta primera disposición legal fue compensada por el reglamento del organismo electoral, modificado en más de una vez en su aplicación. El segundo fue aprobado en 2000, pero no se llegó a aplicar, pues en la gestión de los nuevos miembros del organismo electoral (2001) fue modificada la Ley de Partidos, que invalidó el reglamento y tuvo que aprobarse otro.

III. Poderes u órganos del Estado que intervienen en temas referidos a partidos políticos

1. *Corte Nacional Electoral*

Según el Código Electoral, la Corte Nacional Electoral tiene competencia exclusiva sobre temas electorales y puede aprobar decisiones que causan estado, son de cumplimiento obligatorio, irrevisables e inapelables (artículo 28 del CE). Esta facultad legal se basa, entre otras razones, en el carácter independiente y autónomo del organismo electoral, establecido en la CPE (artículo 226). Sin embargo, el organismo electoral puede revisar sus propias decisiones en algunos casos, conforme a la previsión del mismo artículo 28. Es este marco decisional general en que el organismo electoral actúa en todo lo que se refiere a los partidos políticos, particularmente en la Ley de Partidos.

2. *El Tribunal Constitucional*

No obstante, el CE prevé la posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional, existente desde 1995, en decisiones que formen parte del ámbito de la jurisdicción y competencia del Tribunal (artículo 28 del CE). En los últimos años el Tribunal ha admitido demandas de partidos contra las decisiones del organismo electoral, y en muchos casos ha fallado contra ellas, obligando al organismo electoral a revisarlas.

Hasta antes de 1995, los partidos solían recurrir a la Corte Suprema de Justicia, a cuyas admisiones el organismo electoral respondía planteando ante el Congreso Nacional conflictos de competencia, que este nunca resolvió. Por lo menos hasta 1991, esta posibilidad estuvo abierta, hasta que en este año se incorporó un artículo nuevo en la Ley Electoral de entonces, estableciendo que las decisiones del organismo electoral eran irrevisables, inapelables y de cumplimiento obligatorio. El antecedente más inmediato de esta decisión tenía que ver con una demanda de anulación de las elecciones de 1989, que había sido planteada por un partido denunciando fraude en los resultados de ese año, y que estaba pendiente en la Corte Suprema de Justicia. Someter las decisiones electorales a un órgano distinto les pareció, a los partidos, demasiado riesgo, agravado por la escasa credibilidad del órgano judicial.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS

Una primera función básica que les es reconocida a los partidos políticos en la CPE (artículo 223), es la de "concurrir a la formación de la voluntad popular", pero ahora junto a las "agrupaciones ciudadanas" y los "pueblos indígenas". Una segunda, es la de ser estructuras de reclutamiento del personal político y gubernamental mediante la presentación de listas de candidatos a los diferentes cargos electivos (artículo 224). Implícitamente, por lo menos, antes de las recientes reformas constitucionales, también se les reconocía privativamente la función de gobierno. Con las nuevas reformas, ya no queda nada claro, lo que les corresponderá específicamente a los partidos.

En el ámbito del Código Electoral, se definen las condiciones jurídicas que regulan la competencia por la titularidad del poder, desde su

convocatoria hasta su conclusión, con la entrega de credenciales a los elegidos. En este ámbito, los partidos eran reconocidos como sus únicos pretendientes legales, pero a partir de las reformas constitucionales la situación ya no será la misma.

Finalmente, en la Ley de Partidos existe el reconocimiento de otras dos funciones diríamos explícitas. De un lado, la función de gobierno, puesto que están obligados a presentar "programas de gobierno" (artículo 14), y la función educativa de "promoción y defensa de los valores éticos y morales de la sociedad" (artículo 13, numeral 6). Aquí, también estas afirmaciones deben ser tomadas con cargo a la actualización de la ley en concordancia con las reformas constitucionales.

Formación de los partidos políticos

En primer lugar, la CPE establece algunos principios y obligaciones generales para la formación de partidos políticos, que antes de la reforma constitucional de 2004 no existían. Sin embargo, la reglamentación de estos principios no remite a ninguna disposición legal, como fue el caso hasta antes de la reforma. Sólo en lo que concierne al ejercicio de la representación popular existe esta referencia. La cual podemos entender como una omisión no fácilmente explicable.

Con todo, existe la Ley de Partidos aprobada en 1999, que regula la existencia de partidos, complementado con el Código Electoral y la reglamentación de la CNE, sobre control jurisdiccional de los procesos de democratización interna y de fiscalización de los recursos financieros que reciben.

De manera general, y teniendo en cuenta los requisitos existentes, sobre todo en la Ley de Partidos, no puede decirse que alienten la formación de nuevos partidos, sobre todo dado el clima de crisis de los partidos existentes y sus reacciones defensivas. Se ha hecho cada vez más difícil organizar un partido, aunque en los hechos lo más difícil no es nacer sino sobrevivir.

V. Requisitos para la formación de partidos

Los partidos están regulados por ley, a partir de su reconocimiento constitucional. A pesar de que la CPE no reconoce explícitamente el de-

recho ciudadano de organizar partidos, como fue el caso hasta las reformas de febrero de 2004, pero que sí permanece en la Ley de Partidos, la presencia de los partidos en el texto constitucional se ha ampliado textualmente y en principios, con respecto a lo que había sido hasta esas reformas. El artículo 223, establece ciertos requisitos básicos para los partidos políticos, como son los que figuran en el inciso II, que les obliga a tener un "programa, organización y funcionamiento democráticos" y ajustarlos a los "principios, derechos y garantías" constitucionales. En el inciso III se establece que deben tramitar su personería jurídica ante la Corte Electoral, y en el inciso IV, que deben rendir cuentas de los recursos financieros que reciban del Estado.

Sobre la base de estos mismos principios, la Ley de Partidos, en sus 77 artículos y 11 capítulos, divididos en temas específicos, fija los requisitos legales para la formación de los partidos políticos, cuyo cumplimiento es condición previa para obtener su reconocimiento jurídico.

El primer requisito para formar un partido es la realización de una Asamblea Constitutiva de los ciudadanos comprometidos para esta tarea (artículos 5o. y siguientes), en la que se apruebe, y conste en acta protocolizada, la voluntad de organizar un partido, el denominativo y símbolos que lo identifiquen; los principios que orienten la acción del partido; el programa de gobierno y el estatuto orgánico; los bienes del partido y su domicilio legal. De estos requisitos, quizá el más elástico es el programa de gobierno, para cuya elaboración no existen parámetros precisos sobre su contenido, lo que explica que puedan presentarse como "programas" simples declaraciones de buenas intenciones. Hasta ahora, esta exigencia parece ser pura formalidad, pues no se sabe hasta qué punto son compatibles con los que finalmente presentan los partidos en la campaña electoral. La obligación legal (artículo 14, LPP) de que el organismo electoral publique estos programas no se ha cumplido hasta el presente.

Otro requisito básico es la presentación en los libros de registro, facilitados por la Corte Electoral, de un mínimo de afiliados igual o mayor al 2% del total de votos válidos en las elecciones nacionales previas. Esta exigencia nos remite a otra, por la cual un partido puede perder su reconocimiento jurídico si no ha obtenido más del 3% del total de votos válidos de la elección última en la que participó. Como puede verse, es más fácil organizar un partido que preservarlo. Para lograr este último objetivo algunos partidos "chicos", que arriesgaban su existencia por su débil

apoyo electoral, suelen presentarse en alianzas políticas con partidos más fuertes electoralmente, y así, además, sortear otro requisito según el cual un partido pierde su reconocimiento jurídico si no ha participado en dos elecciones sucesivas. En todo caso debe subrayarse que a lo largo de los años, los requisitos para el reconocimiento de los partidos se han complicado, muchas veces con el propósito no explicitado e impulsado por partidos del "sistema" de hacer más difícil la aparición de nuevos partidos. Tal es el caso del porcentaje de afiliados que del 0.5% en 1991, pasó al 1% en 1997 y luego al 2% en 1999.

Pero la sola existencia de estos requisitos no garantiza su cumplimiento riguroso que depende en gran parte de la voluntad y eficacia del organismo electoral. Así, por ejemplo, la obligación de presentar libros de registros durante varios años fue simplemente una "formalidad", que podía cumplirse llenando libros muy libremente, que luego no eran verificados. Sólo desde mediados de los años noventa el organismo electoral tuvo que aprobar un breve reglamento de verificación de registros, para hacer que este requisito no pierda su objeto. Hoy, además, los registros se hacen en libros proporcionados por el organismo electoral, y se recurre a la Policía Nacional para fines de verificación en sus no siempre confiables archivos, de los registros presentados en muestreo. Si en el informe se constatara que igual o más del 5% de los registros fueran falsos, se rechaza la demanda y los obrados pasan a disposición del Ministerio Público, que por otra parte nunca abrió proceso alguno a varias decenas de casos.

La Ley de Partidos establece en su artículo 2o., el derecho ciudadano de organizar o de afiliarse a un partido político, bajo las condiciones de la Ley y del Estatuto Orgánico del partido. También, reconoce a los afiliados el derecho de separarse del partido y la obligación de comunicar esta decisión a los responsables partidarios y de notificar al organismo electoral, con fines de depuración. En la mayor parte de los casos esta última disposición no se cumple. O mejor, los casos de cumplimiento son tan escasos frente a los otros miles, que es como si la norma no existiera.

Esta ley también prohíbe (artículo 65, inciso *a*) la doble militancia, sancionada con inhabilitación militar por dos años. Respecto a esta última situación, la inexistencia de archivos computarizados de las afiliaciones por partido ha hecho inviables, hasta ahora, estas prohibiciones. La Ley de Partidos no obliga a los partidos a presentar en medio magnético

sus libros de registros, lo que ha inducido al organismo electoral a plantear de oficio esta exigencia. Las elecciones generales o municipales son la mejor oportunidad para estos casos, no sólo por los beneficios materiales que obtienen los "militantes", sino por las promesas pos-electorales ofrecidas en caso de ganar las elecciones o por lo menos participar en las coaliciones de gobierno. Se han conocido casos de renuncias masivas y públicas de "militantes" que anuncian su retiro del partido y su incorporación simultánea a otro, sin cumplir ninguna de las formalidades de ley, y que a nadie llama la atención.

VI. Requisitos para la constitución de los partidos políticos a nivel regional, departamental

Finalmente, en la ley no existe ninguna norma respecto al alcance territorial de los partidos, nacional, regional o local. Los requisitos legales pueden ser cumplidos por los partidos, independientemente de su implantación o estructura territorial. En la práctica, los partidos tienen diversa cobertura territorial, tanto por los votos que reciben como por el alcance de su funcionamiento. Los partidos con existencia regional pueden participar con cierta ventaja en elecciones locales, mientras que en las nacionales suelen hacerlo en alianzas con partidos nacionales. Esta también es la situación de partidos nacionales pero débiles electoralmente.

VII. Estructura interna de los partidos

Al respecto, lo primero que debe subrayarse, es que de manera general los partidos siempre han contado con estatutos internos que organizaban sus estructuras y funcionamiento. En realidad es un requisito acostumbrado, casi ritual, como lo es cuando se organiza un sindicato. El problema era que en el pasado raras veces estos estatutos eran cumplidos, entre otras razones, porque parecía más importante la sobrevivencia del partido en condiciones de autoritarismo y persecución política dominantes, que las formalidades estatutarias, cuyo cumplimiento en muchas situaciones habría sido simplemente suicida. La otra razón fundamental era el funcionamiento fuertemente personalizado del partido, cuyo caudillo, o "el jefe" era tal porque, entre otras razones, él mismo era la norma que

imponía a los demás. De cualquier manera, cuando empezó a funcionar la democracia, en 1982, se hizo evidente que los estatutos no siempre eran cumplidos por el margen de discrecionalidad al que estaban habituados los dirigentes partidarios, y no existían aún, órganos externos que los constriñeran a cumplirlos, o si existían estaban más ocupados en tareas más primordiales de democratización del país antes que ocuparse del funcionamiento interno de los partidos. En el caso de Bolivia, puede decirse que una vez que el proceso de institucionalización electoral había avanzado, había que emprender la tarea de institucionalizar a los partidos de tal modo que su funcionamiento cotidiano correspondiera a sus normas estatutarias. En todo caso, esta exigencia llegó tardíamente cuando ya el país estaba a varios años de proceso democrático. En los hechos, hasta 1991 en la Ley Electoral sólo existía un artículo destinado al registro de partidos y a la escasa documentación que debían acompañar. En la Ley Electoral de 1991 se incorporan en capítulos y artículos especiales, uno de los cuales es la obligación que tienen de cumplir sus estatutos, y de manera cada vez más contundente. A pesar de ello, la discrecionalidad con la que funcionaban tenía que ver con la falencia de los controles externos que los obligara a hacerlo. Es decir, que mientras sólo existía la ley y no existía la voluntad de hacerla cumplir, la regla no tenía efecto práctico.

A mediados de los años noventa, con la conformación de una Corte Electoral efectivamente independiente de los partidos, las reglas se convierten en exigencias ineludibles y sancionables, que hacen que los partidos pongan más atención a lo que aprueban y que los militantes demanden su cumplimiento.

En la actualidad, la Ley de Partidos define los principios generales bajo los cuales deben organizarse y hacer funcionar las estructuras internas de los partidos. Aunque en esta ley todo el capítulo tercero se refiere a la "Estructura y organización de los partidos políticos," que incluye la declaración de principios y el programa de gobierno, en rigor es el artículo 15 y sus dieciocho numerales que propiamente establece las bases sobre las cuales debe aprobarse el Estatuto Orgánico de cada partido, que defina a su vez las normas de su estructura interna.

En cuanto a la estructura, la ley (artículo 15) obliga a los partidos a definir las instancias de dirección de partido, sus niveles, funciones y jerarquía; la forma cómo son elegidos los dirigentes, el tiempo de su man-

dato, los procedimientos de revocatoria y de sustitución. La obligación de convocar a congresos nacionales en plazos no mayores a los cinco años y las normas para la aprobación o modificación de sus documentos constitutivos. Este artículo es clave en el proceso de institucionalización, particularmente en lo que se refiere a los plazos, tanto en el sistema electoral como en los partidos habían sido demasiado elásticos en su cumplimiento. De algún modo, la democracia no funciona si no regula el tiempo del uso del poder.

A la fecha, los plazos legales para la readecuación han vencido el 30 de junio de 2003, y el organismo electoral ha procedido a reconocer como aceptables legalmente estas readecuaciones, dejando constancias en sus resoluciones respectivas de sus observaciones menores, que quedan como obligaciones a satisfacer por parte de los partidos observados. Con todo, antes del vencimiento, se escucharon declaraciones de dirigentes políticos de postergar una vez más los plazos.

En la práctica, los partidos, en general, han encontrado muchas dificultades para funcionar según las normas de sus estatutos, respecto a las cuales los dirigentes siguen actuando con mucha liberalidad, mientras que la militancia y aun los dirigentes, no tienen conocimiento de las normas de funcionamiento de sus partidos a causa de su escasa difusión y también el desinterés.

VIII. Democracia interna

En el proceso de institucionalización de los partidos, saltó como una evidencia, que en general los estatutos de partidos estaban orientados a reforzar la concentración de poder a favor de las cúpulas dirigentes y que, por tanto, eran ajenos o no compatibles con los principios elementales de la democracia.

La necesidad de institucionalizar a los partidos como actores centrales insustituibles de la democracia, hizo que los organismos electorales, desde principios de los años noventa, apuntaran a tener autoridad legal para obligar a los partidos a funcionar según sus propias reglas estatutarias y no conforme a las que podían imponer sus dirigentes.

También se hizo evidente que no bastaba con hacer funcionar las reglas internas de los partidos, sino que además de institucionalizarlos había que democratizarlos. Estas dos necesidades, principalmente la segun-

da, fueron incorporadas en la legislación pertinente. En efecto, una de las reformas más importantes incorporadas en la Ley de Partidos, fue la necesidad de asegurar que la estructura y funcionamiento de los partidos deben ajustarse a principios democráticos establecidos en la ley. Esta prescripción, bajo la forma de exigencia general, más tarde fue incorporada explícitamente en las reformas constitucionales de 2004, que establecen (artículo 223, numeral II) que la organización y funcionamiento de los partidos "deberán ser democráticos".

El principio general de la ley, es la obligación de los partidos de incorporar en el documento fundamental del partido los "principios democráticos de organización y funcionamiento (artículo 13, numeral V), y luego desarrollarlos con detalle en los estatutos del partido, con el objetivo de fortalecer la participación e influencia de los militantes en las distintas estructuras o niveles de poder interno. Entre estos principios democráticos, la ley señala, en primer lugar, el mecanismo de "elecciones libres y voto directo y secreto" (artículo 15, numeral II), aplicable en todos los niveles de la estructura partidaria para la elección de los titulares de los distintos cargos dirigenciales, juntamente con el señalamiento de los mecanismos de revocatoria. Este procedimiento, igualmente, es aplicable en la selección de los candidatos a los distintos cargos electivos del país y en la elección de los delegados a las instancias superiores de representación del partido. Está claro que si sólo se tratara de este mecanismo ya sería una revolución en la vida interna de los partidos, tradicionalmente verticales, personalistas, muy inclinados al mecanismo de la cooptación de dirigentes desde "arriba" y a la designación por aclamación de los "jefes" del partido, y poco inclinados a admitir la disidencia.

Complementariamente, en virtud de otros principios democráticos, como es el de transparencia, la ley reconoce el derecho de los militantes de fiscalizar las actividades de sus dirigentes, mediante procedimientos que también deberían incluirse en los estatutos, que como en el caso anterior, implicaría una alteración fundamental en las pautas de comportamiento tradicional de los dirigentes y caudillos habituados al manejo "discrecional" y "secreto" del poder, no sujeto a rendición de cuentas.

En la misma línea de democratización interna, se le reconoce al militante el derecho al "recurso de queja" (artículos 15, numeral XIII, 26 y 27), principalmente contra los abusos de los niveles dirigenciales. Inicialmente este recurso debe tramitarse en los órganos especiales e internos del partido, antes de recurrir al organismo electoral.

Finalmente, se establece la obligatoriedad de los partidos de instituir órganos y procedimientos adecuados y especiales para defender los derechos de los militantes que entraran en conflicto con el partido (artículo 15, numeral XIX).

Estos principios, sin lugar a dudas democráticos, implican, aun en el texto, una revolución "copernicana", como dijimos, en el funcionamiento tradicional de los partidos y en las actitudes, y comportamientos diarios de dirigentes y militantes, desde una tradición autoritaria y personalista a otra que se abre, institucional y democrática.

Con todo, no bastan las reglas para asegurar su cumplimiento, particularmente cuando éstas encuentran fuertes resistencias derivadas de viejos hábitos y que ponen en juego el poder interno de los partidos. Según la Ley de Partidos de 1999, en su segunda disposición transitoria, los partidos tenían la obligación de adecuar sus documentos constitutivos (y por tanto su funcionamiento efectivo) hasta el 31 de diciembre de 2001. Sin embargo, bastó una declaración de la Corte Nacional, constituida en agosto de 2001, de inhibirse en los procesos electorales internos de los partidos,[9] en contradicción al reglamento ya existente aprobado por la Corte Nacional anterior (1991-2001), para que los partidos modificaran varios artículos del Código Electoral, entre ellos, la vigencia de los artículos referidos a la democratización interna de las estructuras partidarias, postergando el plazo mencionado, un mes antes de su expiración hasta junio de 2003. La razón de fondo no era tanto de falta de tiempo sino de oportunidad, puesto que el país estaba a siete meses del siguiente proceso electoral, y los jefes políticos tenían interés en conservar aún el poder de nominar a los candidatos a los cargos electivos, sobre todo del parlamento, procedimiento expresamente prohibido por la Ley de Partidos.

9 A raíz de estas declaraciones los partidos aprobaron una modificación a la Ley de Partidos, cambiando lo que antes era conducción de los procesos electorales internos por el "control de la legalidad de los procesos electorales internos" (artículo 20, LPP). En el primer caso, según el reglamento vigente entonces y que había sido discutido y consensuado con los partidos políticos, la Corte Electoral podía enviar "veedores" a los procesos electorales pero la conducción del proceso era responsabilidad de los partidos. Ahora la tarea del organismo electoral es más ligera pero el riesgo es mayor para los partidos dada la inexperiencia y los intereses en juego que más de una vez han hecho fracasar tales procesos electorales. El propósito final del organismo electoral anterior era transferir su experiencia y *savoir faire* a los partidos hasta un punto tal que no precisen de apoyo externo.

En lo que respecta a las "elecciones primarias", ninguna disposición legal establece su obligatoriedad para los partidos políticos. Ya vimos que la Ley de Partidos establece el principio electivo para todos sus dirigentes, pero deja a los partidos definir la forma de como poner en marcha este principio. Hasta el presente, este mecanismo ha sido interpretado como un derecho que se reconoce sólo a los militantes del partido. En algunos casos, el voto directo y universal de la militancia sólo involucra niveles locales y medios de dirección, mientras que el nivel de máxima jerarquía está fuera de su alcance, aunque en este último caso, el voto sigue siendo directo pero de los delegados a su vez elegidos democráticamente para conformar las asambleas, congresos o convencionales nacionales. En ambos casos puede decirse que existe voto directo, pero expresado de diferente manera según nivel de la estructura partidaria y su jerarquía.

Las primeras experiencias de voto directo de la militancia no han sido muy afortunadas. Las razones han sido tres, que en algunos casos se combinaron. En primer lugar, deficiencias administrativas en el partido, sumadas a inexperiencias en procesos electorales, que han ocasionado reclamaciones, muchas de ellas basadas en presunciones de actos voluntarios, dada la desconfianza inicial en el partido. En segundo lugar, prácticas de irregularidades aún prevalecientes en el partido, de las que no se privan muchos candidatos cuando tienen la oportunidad de hacerlo. En tercer lugar, poca credibilidad en los resultados electorales que no pueden ser garantizados por los órganos electorales internos, ellos mismos constituidos por miembros que no pueden controlar sus preferencias como militantes. A ello, quizá, podría sumarse la renuencia de la Corte Electoral de fiscalizar (previamente) los procesos electorales, limitando su tarea a la verificación de que las normas del estatuto y la convocatoria correspondan a las prescripciones de la Ley de Partidos, y sólo intervenir (posteriormente) cuando el proceso ya ha acabado, y por lo tanto no es fácil revertirlo o decidir su anulación por las complicaciones políticas de la decisión.

El hecho de que el reglamento aprobado por la Corte Nacional del periodo anterior, sobre control jurisdiccional de los procesos electorales internos, hubiera sido dejado sin efecto por otra reforma a la Ley de Partidos a demanda de los nuevos miembros elegidos en 2001, es una prueba de la falta de continuidad en las políticas del organismo electoral, que di-

ficulta la tarea de institucionalización de los partidos políticos al cambiar las reglas que ya estaban en vigencia. En la actualidad no existe ningún reglamento al respecto.

IX. Tratamiento del tema de género

En la CPE no existe nada que haga referencia particular a la equidad de género. Al contrario, muchos de sus artículos "universalistas" parecen ser más bien contrarios, como es el caso del artículo 6o., que sostiene que los derechos constitucionales no admiten distinciones de sexo. Con todo, las demandas de equidad de género y de "discriminación positiva", en la política institucional, crecieron en los últimos años hasta cristalizarse en disposiciones legales que reconocen desde 1999 "cuotas" en las candidaturas a favor de las mujeres. El Código Electoral (artículo 112, inciso *b*) prescribe que "al menos" uno de cada cuatro de los candidatos a senadores debe ser mujer. El siguiente inciso estipula que "al menos" uno de cada tres candidatos presentados en las listas plurinominales debe ser mujer.

En las listas de candidatos a concejales el procedimiento es más complejo, pero esencialmente se prescribe la alternancia entre hombres y mujeres en las primeras candidaturas, de tal modo que el conjunto comprenda "al menos" el 30% de mujeres.

El Código Electoral (artículo 112, inciso *c*), faculta al organismo electoral a no admitir las listas que no hubieran cumplido estas condiciones, devolviéndolas a los respectivos partidos para que en un término de setenta y dos horas hagan las correcciones de ley. Aun cuando esta facultad se refiere sólo a las listas de candidatos en elecciones nacionales, por analogía el organismo electoral la aplicó también a las listas de candidatos en elecciones locales, estableciendo con ello jurisprudencia.

Siguiendo estos antecedentes, la Ley de Partidos establece una "cuota" no menor al 30% en todos los niveles de dirección del partido y en las candidaturas a los cargos electivos.

Los partidos han incorporado estos principios de "discriminación positiva" en sus propios estatutos, en algunos pocos casos elevando la cuota hasta el 50%.

En los hechos, la cuota no fue apoyada entusiastamente por los partidos políticos, aun por aquellos que la hicieron posible. Fue necesaria una

presión del lobby de mujeres para poner en situaciones críticas a los parlamentarios que tuvieron que ceder sin ninguna convicción.

En la implementación se presentaron dos problemas. De un lado, los partidos internamente enfrentaron la dificultad de no encontrar mujeres que den votos para cumplir con las cuotas. Del otro, y estrechamente relacionado con esta falencia, en la primera experiencia de "cuotas", apenas encontraron una brecha incumplieron la disposición legal. Este fue el caso que provocó un escándalo en el país, de las elecciones municipales de 1999, en las que varios partidos presentaron candidatos llamados popularmente "travestis"; es decir, listas en las que se alteraron las terminaciones de los nombres de hombres para hacerlos aparecer como mujeres, y luego de las elecciones tramitar un cambio de sexo en las credenciales de elegidos como si se tratara un "error" puramente de secretaria en la elaboración de tales listas. La Corte Electoral, mediante resolución, y luego de evidenciarse la "mala fe", revisó sus propias decisiones que "causan estado", disponiendo retirar las credenciales ya otorgadas, fundándose en un principio del derecho, de que un error judicial no puede ser fuente de derechos.

En la actualidad, en el marco de una previsible convocatoria a la Asamblea Constituyente, existen pedidos de subir la cuota al 50%, a pesar de que el rendimiento de las elegidas no parece haber satisfecho a las organizaciones de mujeres, muchas de las cuales, en su momento, justificaron las cuotas con la promesa de que la política "masculina" cambiaría de lógica. Otro de los efectos de esta política es su generalización en el país, expresada en demandas de cuotas a favor de distintos grupos corporativos o pueblos indígenas en los altos cargos del Estado, sin tener en cuenta la idoneidad pero sí la representatividad de los aspirantes a funciones de alta responsabilidad como son los cargos judiciales.

X. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos

La Ley de Partidos establece en el artículo 1o., numeral 4, que en la declaración de principios debe constar el rechazo de toda forma de discriminación de género, generacional y étnico-cultural. Pero en el artículo 15, que se refiere a los estatutos del partido, sólo se menciona en el numeral V, a los derechos de las organizaciones juveniles y no así de los

grupos étnicos. Esta focalización se ratifica en el artículo 16, destinado a la promoción de la participación de los jóvenes mayores de dieciséis y menores de dieciocho años (que es la edad legal de la ciudadanía), con el propósito de alentar nuevos liderazgos, tan demandados por la población.

En la práctica, los partidos tienen enormes dificultades de reclutamiento de nuevas generaciones de militantes, demasiado críticos con los partidos políticos, en un momento en que la política y los partidos tienen tan mala imagen pública. De manera general, los jóvenes que tienen algún interés "cívico" prefieren organizarse circunstancialmente para apoyar iniciativas puntuales. Los jóvenes que suelen acompañar a los partidos en las campañas electorales lo hacen principalmente por las ventajas materiales que esperan obtener a cambio de su apoyo. Todo ello explica que las organizaciones juveniles sólo tengan existencia nominal en la mayor parte de los partidos, o cuando aparentemente existen apenas den signos de vida.

XI. Financiamiento de los partidos

El financiamiento público a los partidos políticos está regido por la Ley de Partidos Políticos de 1999, pero su obligatoriedad es de 1997, cuando los partidos aprobaron, en el Congreso Nacional, tres artículos para hacer viable el financiamiento público directo inexistente. Hasta entonces, sólo existía el financiamiento indirecto. Un factor que aceleró la aprobación del financiamiento estatal fueron las denuncias que involucraban a dirigentes políticos con dineros de origen ilícito. A pesar de la oposición mayoritaria de la opinión pública, el financiamiento fue aprobado a cambio de una mayor transparencia en el origen y manejo de los recursos financieros de los partidos.

La actual Ley de Partidos ha ampliado considerablemente esos tres artículos, estableciendo condiciones más precisas en el financiamiento público (artículos 53-63).

En primer lugar, la ley reconoce dos formas de financiamiento: el público y el privado. El financiamiento público consiste en la distribución del tres por mil del Presupuesto General de la Nación, dividido en un dos y medio por mil al financiamiento de las campañas electorales, y el resto del medio por mil en años no electorales al financiamiento de proyectos partidarios de educación ciudadana y de difusión de sus programas de gobierno.

Del total destinado al financiamiento de las campañas electorales, el 50% se distribuye a los partidos antes de las elecciones en proporción al número de votos válidos obtenidos en las últimas elecciones; el 50% restante después de las elecciones y proporcionalmente de acuerdo al número de votos válidos obtenidos en las elecciones correspondientes.

Sólo los partidos políticos son los beneficiarios de este financiamiento,[10] según la Ley de Partidos, y estos deben reunir varias condiciones (artículo 52), entre ellas, tener personalidad jurídica y estar inscritos en la CNE; haber obtenido en las últimas elecciones generales o municipales un mínimo del 3% del total de votos válidos a nivel nacional; presentar un plan anual de actividades en años no electorales; presentar un presupuesto anual aprobado por el órgano partidario, y dejar constancia de la nómina de los dirigentes responsables de la administración del patrimonio partidario.

El financiamiento público indirecto consiste en que el Estado asume los costos del material, papeletas electorales y su transporte, juntamente con la propaganda gratuita en los medios de comunicación estatales.

Las prohibiciones (artículo 51) se refieren a donaciones provenientes del extranjero; de sindicatos; de contratistas gubernamentales; de donaciones anónimas, y aportes de origen ilícito

Con respecto al financiamiento privado (artículo 51, numeral III), ninguna contribución individual puede exceder el 10% del presupuesto anual del partido. Las empresas privadas, a su vez, deben registrar las donaciones en su contabilidad. Para el manejo de todos estos recursos (públicos y privados), los partidos deben establecer órganos especiales con responsables designados para este fin.

En la legislación no existen límites a los gastos de campaña, lo que incentiva, ciertamente, la búsqueda cada vez mayor de recursos para cubrir el crecimiento en los gastos.

La Ley de Partidos establece la presentación anual de los estados financieros de los partidos y la obligación de rendir cuentas ante la Corte Nacional, acompañando la documentación debidamente auditada, de todos los recursos recibidos, públicos y privados, destinados a la campaña electoral o a tareas de educación cívica.

10 Esto es cierto hasta las recientes reformas constitucionales de febrero de 2004, que ha extendido los beneficios del financiamiento público a las "agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas". Estos nuevos beneficiarios deben sujetarse a las mismas obligaciones exigidas a los partidos políticos.

El incumplimiento de esta obligación, así como de las prohibiciones establecidas, dan lugar a sanciones pecuniarias, administrativas y en su caso, penales. Así, la no rendición de cuentas tiene sanciones financieras del 1% del total recibido; o la suspensión del financiamiento o pérdida del derecho a participar en las elecciones siguientes, según los casos. Las sanciones penales, para el caso de falsificación de la documentación presentada, son derivadas al Ministerio Público. Los sujetos imputables son los dirigentes nacionales del partido y los encargados de la administración del patrimonio, que asumen responsabilidad solidaria en el manejo de los bienes y recursos financieros ante las autoridades judiciales.

Tanto para posibilitar el financiamiento público y privado así como las sanciones fijadas, la Ley otorga a la Corte Nacional Electoral, institución independiente y no partidista, facultades de control y de sanción (artículo 55), a la que además, faculta a establecer el reglamento que detalle los procedimientos de fiscalización.[11]

Puede decirse que con la aprobación de las primeras normas de fiscalización de los recursos de los partidos, ha ido desapareciendo poco a poco la discrecionalidad de su manejo, con cada vez más transparencia en sus fuentes. Sin embargo, las insuficiencias de la ley así como las del órgano de control, dejan, aún, un margen de manejo no legal y no transparente, que se evidencia en las diferencias entre los ingresos declarados ante al organismo electoral y los gastos efectivamente realizados, principalmente en los medios de comunicación, cuyos montos exceden lo que muestran las cifras registradas en la rendición de cuentas presentadas por los partidos. Con todo, la existencia misma de la ley, las sanciones establecidas y en muchos casos ejecutadas, han mejorado significativamente el manejo interno de los recursos, se ha profesionalizado, y los márgenes de transparencia pueden ser aun mayores si los militantes utilizaran las facultades internas de fiscalización.

XII. COALICIONES, FUSIONES, ALIANZAS

La ley también regula las fusiones y alianzas entre partidos (artículos 30-41). Los procesos de fusión (artículo 30), que den origen a un nuevo

[11] En el presente ese reglamento tiene el nombre de "Reglamento de Fiscalización del patrimonio partidario en años electorales", aprobado en 2002, sobre la base del reglamento anterior.

partido, deben ser registrados siguiendo los trámites ya estipulados para el reconocimiento de partidos, con la adición respectiva de la singularidad de la situación, que es la aprobación de los documentos notariados de fusión así como la transferencia de los registros de militantes de cada partido a un nuevo registro. Entre otros requisitos, está el cumplimiento de las normas partidarias previstas para estos casos, sobre todo la convocatoria a las mayores instancias de autoridad de los partidos fusionantes para aprobar esta decisión.

En cuanto a las alianzas políticas (artículo 37), las regulaciones son específicas, tanto si se trata de alianzas para gobernar o para otros fines políticos. En las alianzas, los partidos no ponen en juego su personalidad jurídica ni su patrimonio, pero tendrán la obligación de especificar si participan en las elecciones, el mecanismo de distribución interna de los recursos de financiamiento público que les corresponda como alianza. Los requisitos establecen la documentación que debe ser presentada ante la Corte Electoral, así como las actas de cada partido autorizando la alianza, y las que resultan de la alianza, y los procedimientos de disolución de la alianza; las instancias de dirección y representación de la alianza, y derechos y obligaciones que adquieren los partidos pactantes.

El conjunto de las regulaciones sobre este rubro ha desinformalizado las prácticas anteriores, que dependían con exceso de las oscilaciones de la coyuntura y de los arreglos ocultos, y han descupularizado tales acuerdos al hacer remitir su aprobación a las instancias estatutarias habilitadas para hacerlo.

XIII. Extinción / cancelación de partidos

Legalmente son reconocidas varias causas de extinción de los partidos políticos (artículo 42). Extinción voluntaria, sea por acuerdo propio previsto en los estatutos, o por efecto de una fusión con otro partido.

Las otras causas tienen que ver con la pérdida de la personalidad jurídica pronunciada por la Corte Electoral (artículo 44). En este caso, existen varios casos de esta figura, por no haber obtenido más del 3% del total de votos válidos de la última elección; por no concurrir a dos elecciones sucesivas; por comprobada participación en golpes de Estado.

En todos los casos, la ley dispone que tales situaciones no comprometen a los elegidos, cuyo mandato debe respetarse (artículo 47) por provenir del voto ciudadano.

La extinción tiene, además, otros efectos legales (artículos 48 y 49). De un lado, el patrimonio del partido pasa al dominio del Estado. Del otro, los dirigentes del partido extinto que hubieran incurrido en delitos, pasan a disposición de la autoridad judicial correspondiente.

En la práctica, estos últimos casos no se han conocido, quizá a causa de que la misma ley es muy reciente. En cuanto a las cancelaciones de personalidad jurídica, el organismo electoral ha emitido muchas resoluciones que se han compensado con el reconocimiento de nuevos partidos, manteniendo en el tiempo el total de una veintena legalmente registrada.

XIV. Otras formas de participación política institucional

El monopolio de la representación política legal que tuvieron los partidos desde 1956, llegó a su término con las recientes reformas. Este monopolio había sido atenuado en 1967, con el reconocimiento de que las "agrupaciones cívicas" podían presentar candidatos formando parte de una alianza con los partidos.

Las reformas de febrero de 2004 han alterado esta situación jurídica, y es de prever que tendrá mucha influencia en el sistema de representación de política, por lo menos a corto plazo.

De hoy en adelante están habilitados constitucionalmente de presentar candidatos a todos los cargos electivos no sólo los partidos políticos sino también las "agrupaciones ciudadanas" y los "pueblos indígenas" (artículos 61 y 224). El artículo 222 reconoce que la "representación popular" se ejerce mediante los partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

Para facilitar este cambio, la reforma fue mucho más lejos, y puso a las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas en paridad de condiciones que los partidos. Esto quiere decir, que lo que antes era privativo de los partidos lo será también de sus equivalentes "funcionales". Por tanto, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas concurrirán como los partidos a la formación de la voluntad popular, que dicho sea de paso, no es una tarea sólo ocasional referida a las elecciones, sino permanente. También estarán obligados a tener un programa (que debe entenderse que es de gobierno), y que la organización y funcionamiento de

sus estructuras deben ser democráticos (obligación que planteará problemas a los pueblos indígenas, que tienen estructuras muy distintas a las de los partidos); también deben registrarse ante la Corte Electoral, como los partidos, y finalmente podrán recibir financiamiento público, del cual tendrán que rendir cuentas.

Estas reformas que pueden parecer sorprendentes por sus alcances, se hicieron inevitables en el tiempo, dado el descrédito de los partidos y la propensión tradicional muy marcada de sectores fundamentales de la sociedad civil a la autorepresentación social y política. La equiparación entre partidos y pueblos indígenas puede terminar perjudicando a estos últimos en varios sentidos, entre ellos, a su debilitamiento interno por disputas políticas, dado el carácter inherentemente conflictivo de la acción política.

De cualquier manera, estas reformas constitucionales alteran las disposiciones legales, tanto del Código Electoral como de la Ley de Partidos, que al actualizarse cambiarán de manera sustantiva muchas de sus disposiciones.

XV. Órgano estatal de control de las organizaciones políticas

Conforme al CE, la Corte Nacional Electoral tiene jurisdicción y competencia en el ámbito electoral, cuyas decisiones son de cumplimento obligatorio y causan estado (artículo 28).

La CNE, según la Constitución y el Código Electoral, es autónoma e independiente y sólo se rige de acuerdo a los preceptos legales que norman su estructura, funcionamiento y facultades.

Aquí, la independencia debe entenderse en el campo jurisdiccional y administrativo, pero no en el campo financiero, que depende del Poder Ejecutivo. De cualquier manera, una es la independencia institucional y otra la de hecho, que depende en gran parte de la calidad de sus miembros.

Puede decirse que la CNE, dada su condición de tribunal encargado de la justicia electoral, forma parte de la estructura judicial del país, aun cuando no hay nada explícito que lo afirme en esta dirección. La primera Constitución de Bolivia, de 1826, enviada por Simón Bolívar, reconocía un “Poder Electoral”, junto a los tres ya clásicos. Luego desapareció de

todas las constituciones posteriores, hasta que en 1956 se creó la CNE, pero sin fijar su lugar en la estructura del Estado que sólo reconoce tres poderes, lo que fue motivo para que un expresidente de la República creyera que el organismo electoral formaba parte del Poder Ejecutivo.

La CNE está formada por siete miembros, seis de los cuales son elegidos por un periodo de cuatro años renovables, por dos tercios del total de los miembros del Congreso Nacional, mientras que el otro es designado por el presidente de la República. El Congreso además elige al presidente del organismo electoral.

Según la ley, la CNE tiene a su cargo en nombre del Estado, dos funciones esenciales (artículos 13 y 14, CE). Por un lado, la administración de los procesos electorales en el país, desde su convocatoria hasta su conclusión. Por otro, la función jurisdiccional para conocer asuntos contencioso-electorales y fallar sobre ellos. Esto quiere decir que están reunidas en una sola estructura, lo que en otros países pertenece a dos instituciones distintas. Además, forma parte de la CNE la administración del Registro Civil.

Las decisiones de la CNE son de cumplimiento obligatorio, irrevisables y causan estado, excepto en cuestiones que están en el ámbito del Tribunal Constitucional (artículo 28, CE) —brecha que ha sido aprovechada por los partidos políticos para plantear demandas que corresponden al ámbito electoral— con el argumento de que sus derechos constitucionales habían sido lesionados por decisiones del organismo. Esta brecha, que había sido cerrada en 1992, fue reabierta en 1999, dejando una zona de incertidumbre que puede tener efectos paralizantes sobre el proceso electoral, puesto que una demanda admitida por el tribunal tiene efectos suspensivos.

Por otra parte, el organismo electoral está facultado para fiscalizar el manejo de los recursos de los partidos e imponer sanciones, si hay lugar para ello (artículo 55, LPP). Del mismo modo, está habilitada para fiscalizar a los partidos políticos, exigir que sus estatutos estén conformes con los principios de la ley, y que se cumplan, o sancionar cuando ello fuera procedente.

La CNE está obligada, anualmente, por ley a informar al Congreso Nacional de sus actividades. En más de una ocasión fue convocada a rendir cuentas de sus actividades, sea ante el Congreso Nacional o ante sus comisiones especializadas.

XVI. Afiliación a organizaciones internacionales

En la Ley de Partidos se ha eliminado la referencia al derecho de los partidos, que existía explícitamente en la ley hasta 1997, de formar parte de organizaciones internacionales. En su lugar, se ha retomado e incluido en la ley la obligación de los partidos de señalar en su "declaración de principios" su rechazo a la "injerencia extranjera" en la vida de los partidos (artículo 13.2, LPP). Por tanto, al no estar prohibida la afiliación internacional, parecería que está permitida. En los hechos, los principales partidos de Bolivia forman parte de diversas instituciones internacionales de partidos.

La mayoría de las veces, la pertenencia a organizaciones internacionales sólo tiene propósitos políticos de apertura y relacionamiento internacional, aunque no debe descartarse otro tipo de relaciones menos simbólicas, de las que se conocen algunos casos.

XVII. Evaluación

El primer efecto de toda la legislación mencionada ha sido, sin lugar a dudas, el reconocimiento legal de los partidos como instituciones de orden público, necesarios e imprescindibles en la vida política moderna y democrática. En ello, la influencia externa de países que se habían adelantado en la experiencia ha sido importante, pero también hubo un cambio en las mentalidades internas, particularmente vinculadas con la demanda de democracia y expresadas en cada vez mayores exigencias a los partidos. Otro efecto, vinculado con lo anterior, es haber frenado lo que antes era una organización muy libre de partidos, sin regirse a reglas institucionales, y que por ello mismo alentaba la aparición pletórica de "partidos", que en muchos casos sólo existían en la prensa y no eran mayores a las de un club de amigos.

A partir de este primer paso legal, fue poco a poco planteándose la necesidad de regular la existencia de los partidos y no sólo reconocerlos. Quizá no ha sido puro azar que esta regulación haya coincidido con el advenimiento de la democracia, cuyo principio básico es el del pluralismo político, expresado en distintas opciones vehiculadas por los partidos.

A medida que pasaba el tiempo y la democracia se estabilizaba, se hizo cada vez más evidente la necesidad de institucionalizar y regular a los

partidos, que no podía serlo sin un cuerpo de normas específicas como una Ley de Partidos.

La existencia de una legislación hizo pasar a los partidos de su condición de grupos voluntarios y bastante informales a la de instituciones, cuya existencia debía obedecer a reglas cada vez más elaboradas de estructuración y funcionamiento. Por ello, institucionalizar a los partidos quería decir darles existencia jurídica propia y de hecho, que les permita sobrevivir a sus dirigentes-caudillos, con los cuales se habían confundido tanto en el pasado.

Por tanto, esta legislación en democracia contribuyó fuertemente en la conciencia, sobre todo de militantes, de mirarse a sí mismos como sujetos de derechos y también de deberes en una comunidad política de fines compartidos que existe por encima de ellos.

Pero la experiencia también ha demostrado hasta qué punto la institucionalización de los partidos no ha surgido por movimiento interno sino por presiones externas provenientes de la sociedad, contra las resistencias ya bien establecidas de centros de poder poco dispuestos a perder poder, a compartirlo o a ser limitados en su uso.

También, la experiencia enseña que no bastan buenas reglas para que las instituciones funcionen, si no se convierten en pautas de comportamiento en un largo proceso de formación de una nueva cultura política democrática. Mientras ese camino tarde en ser recorrido, el cumplimiento de las reglas sólo podrá ser garantizado por órganos de control independientes y con autoridad para imponer sanciones.[12]

Con todo, éste es el nivel institucional de existencia, necesario y hasta imprescindible, pero que sólo cubre una parte de las reglas de los partidos. El otro problema es el de su legitimidad y capacidad de desarrollar sus funciones de mediación. La solución de estos problemas depende de otras variables, tanto endógenas como exógenas. O dicho de otra manera, se ha avanzado en el plano institucional aunque aún existen importantes falencias, pero los partidos enfrentan muchos otros desafíos temibles, que están en la base de la conocida crisis de los partidos, que puede durar aún mucho tiempo. Pero está también claro que estos otros factores de crisis habrían hecho estallar a los partidos de no haber sido por su aún

[12] Acerca de un balance de la experiencia en el organismo electoral, véase Lazarte, Jorge, "La Corte Nacional Electoral. 1991-2001", *Bolivia. Dónde estamos y a dónde vamos*, La Paz, Cuarto Intermedio, núm. 67-68. pp. 73-105.

problemática institucionalización y de la necesidad de que existan para que funcione la democracia. En el caso de Bolivia específicamente, si bien, los partidos comparten porcentajes muy bajos de apoyo público con otros partidos de América Latina, y con diferencias hacia abajo respecto a ellos, la crisis de octubre de 2003, que derrocó al gobierno de entonces, pudo haber arrastrado en su fuerza a los partidos mismos. La salida constitucional evitó este escenario. Es decir, la democracia los salvó, pero quizá ha llegado el momento de que ellos también hagan mucho más por ella, de lo que han estado dispuestos a hacer hasta el presente. En relación con la crisis de octubre, podemos decir que se ha producido un cambio fundamental en la percepción colectiva de los partidos, que ahora los ha puesto como blanco de sus protestas. Los partidos tuvieron mucho que ver en la intensidad de la movilización, por la forma discrecional con la que manejaron el poder y la relación de asociación que la opinión pública establece entre partidos y corrupción.

Con las reformas constitucionales de febrero de 2004, se ha pasado a una nueva etapa muy difícil e incierta en la vida de los partidos, marcando un antes y un después. El monopolio de la representación política legal que habían mantenido desde 1956, se ha quebrado legalmente en 2004. Aunque es cierto que, en los hechos, los partidos nunca lograron este monopolio. La política boliviana en las últimas décadas se había expresado y representado a través de "sustitutos funcionales" de los partidos que, sin ser partidos, habían funcionado como tales. La instauración democrática desde 1982 desalojó del centro político tanto a las fuerzas armadas como a los sindicatos y a la Central Obrera Boliviana, cuyos conflictos habían dominado la vida política del país en las décadas anteriores. Con las reformas constitucionales, que habilitan a las "agrupaciones ciudadanas" y los "pueblos indígenas", de participar con sus candidatos en los procesos electorales, se produce una suerte de retorno a las tendencias históricas del país poco propenso a las estructuras de mediación, y más inclinado a formas directas de autorrepresentación social y política. Con las reformas puede ganarse quizá en representatividad y estar más próximo a la sociedad, pero no está claro que pueda ganar la democracia, que tiene una dimensión representativa insustituible, pero hoy muy desprestigiada. Este desprestigio explica que es muy común escuchar de parte de gente muy bien intencionada y académica decir, quizá con ligereza, que es necesario "pasar de una democracia representativa a una democracia participativa", que si se implementara no sería ni lo uno

ni lo otro, pero que se repite diariamente porque responde a un estado de ánimo fuertemente dirigido contra los partidos.

En las reformas, y sus buenas intenciones, ha gravitado mucho el sentimiento de culpa colectiva, sobre todo de la clase media, por la histórica discriminación y exclusión de los grupos étnico-culturales de la vida del país. Pero quizá, la forma de saldar esta deuda otorgando a los grupos étnicos la facultad de intervenir en los procesos electorales, como si fueran partidos, o convirtiéndolos en "protopartidos", de acuerdo a las nuevas exigencias constitucionales, no es la más afortunada. Tres consecuencias "colaterales" negativas son previsibles. La primera, puede enfrentar a distintos grupos étnicos o sub-étnicos en la búsqueda del reconocimiento jurídico y en la disputa electoral. Este es el riesgo de fragmentación que podríamos llamar "externa". La segunda, un riesgo de fragmentación en superposición con las tendencias "faccionalistas", muy conocidas en estos grupos, como efecto de las disputas políticas trasladadas al interior de los grupos étnicos. Y la tercera, y más grave en el proceso de modernización política, una dilución de fronteras entre la esfera del poder y la esfera de la sociedad, de la cual forman parte los grupos étnicos, y que ha sido una de las conquistas del mundo moderno y de la democracia. Al incorporar a estos últimos en la esfera de la disputa por el poder, las reformas constitucionalmente no sólo borran las diferencias entre Estado y sociedad civil, para decirlo de algún modo, sino que inhabilita a estos grupos a jugar su rol de fiscalizadores de las acciones del poder. No es tarea fácil fiscalizar al poder formando parte del él, por lo menos en los términos que han hecho posible las reformas. La reglamentación legal de las reformas puede atenuar estos riesgos, pero no podrán hacerlo contra lo que dispone la CPE. La llamada crisis irresuelta de los partidos ha conducido a estos escenarios, cuya efectivización puede marginarlos aún más, por lo menos a breve plazo.

XVIII. Reformas planteadas en la actualidad

En este último rubro, hay que diferenciar lo que la opinión pública espera de sus partidos, o lo que quisiera que se haga con ellos, con lo que deberían hacer teniendo en cuenta las necesidades del desarrollo democrático. Son dos agendas, y a veces poco compatibles.

En el caso de Bolivia, en diez años la población pasó mayoritariamente de la idea de que los partidos son necesarios en la democracia, a la

idea de que los partidos son prescindibles en la democracia, tendencia que de algún modo estuvo presente en las recientes reformas constitucionales que ponen fin al monopolio partidario de la representación política. Las voces que apoyan esta perceptiva son cada vez mayores, y engloban al parlamento. La reacción cotidiana y normalmente injuriosa contra los partidos es también, por extensión, contra la institución que ellos dominan y donde existen.

La población parece orientarse, en primer lugar, a la exigencia de revertir la obligación legal del estado del financiamiento público. Un argumento muy repetido es que las demandas sociales en un país en crisis de recursos podrían ser satisfechas si los recursos del financiamiento público fueran utilizados con estos fines, en lugar de beneficiar a los "levantamanos", acusados además de percibir bonos ocultos cada vez que hacen viables leyes que interesan al Poder Ejecutivo.

En lo que respecta al rubro del cual nos hemos ocupado en este artículo, quizá el principal problema es que el comportamiento de los partidos o dirigentes políticos no es congruente con las normas que los regulan. Desde el punto de vista institucional, este es el problema central. Los dirigentes políticos no han asumido como propios los principios esenciales de la democracia. Las pautas con las cuales actúan corresponden a modelos no democráticos. Es decir, que no sólo se conducen como si no hubiera normas estatutarias, sino que además se conducen sin asumir plenamente las normas democráticas.

Aunque este cambio cultural en los partidos es de largo aliento, una forma efectiva de comenzar es hacer que ajusten su funcionamiento a las normas que los rigen, y que si no lo hacen, ello implica costos y sanciones ya establecidas. Pero para que ello ocurra, la condición *sine qua non* es que existan órganos destinados a fiscalizarlos y autoridades aptas para hacer cumplir las leyes que les conciernen. Quizá por este camino, desde fuera, el cumplimiento cotidiano de la norma pueda convertirse con el tiempo en rutina y luego en pauta de comportamiento, y en cultura.

XIX. Bibliografía

COSTA ARDUZ, R., *Desarrollo electoral en Bolivia*: *1825-1930*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2001.

GARCÍA, M., "Bolivia", *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2001.

JOST, S., *Los partidos en las Constituciones y legislaciones. Textos y análisis de diecinueve países*, La Paz, Konrad Adenauer Stifftung, 1997.

LAZARTE R., J., "Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de la democracia", *Partidos políticos y presentación en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

MAYORGA, F., *Sistema de partidos y neopopulismo en Bolivia*.

MAYORGA, R., A., "El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia", *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.

MEDINA, J., A., *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung-Homo Sapiens, 2003.

UGARTE, G. de, *Constituciones bolivianas comparadas. 1826-1967*, La Paz, Amigos del Libro, 1991.

VACA DIEZ, H., *Derecho electoral boliviano*. *1825-1997*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados, 1998.

———, *Pensamiento constitucional boliviano*. *1826-1995*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados, 1998.

VARIOS AUTORES, "Los partidos políticos ante la ley de partidos", *Opiniones y Análisis*, núm. 47, La Paz, CAPEL, 1999.

ZOVATTO, D., "La financiación de la política en Iberoamérica. Una visión preliminar comparada", *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN BRASIL

Torquato JARDIM

SUMARIO: I. *Evolución histórica reciente de la legislación sobre partidos políticos*. II. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema*. III. *Partidos políticos*. IV. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos*. V. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel regional, departamental, provincial, cantonal*. VI. *Estructura interna de los partidos*. VII. *Democracia interna, derecho de participación*. VIII. *Tratamiento del tema de género*. IX. *Financiamiento de los partidos políticos*. X. *Coaliciones, fusiones, alianzas*. XI. *Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas*. XII. *Evaluación*. XIII. *Reformas planteadas*. XIV. *Bibliografía*.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA RECIENTE DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

La primera experiencia de democracia representativa moderna en Brasil se verificó con la caída del dictador Getúlio Vargas, en 1945, y con la elección de una Asamblea Nacional Constituyente que promulgó la Constitución del 18 de septiembre de 1946.

Los partidos políticos actuaron con amplia libertad en un ambiente democrático hasta la deposición del presidente João Goulart, el 31 de marzo de 1964, por parte de una coalición de militares y líderes civiles y religiosos.

Desde entonces, y hasta 1984, los partidos políticos, a veces extintos, a veces sometidos a un falso bipartidismo, otras condicionados a la legis-

lación que les era impuesta por actos revolucionarios, en ocasiones formalmente votantes en el Congreso Nacional, tuvieron un funcionamiento sustantivamente menos expresivo que en el periodo anterior.

Reinstalado el poder civil y promulgada la Constitución del 5 de octubre de 1988, los partidos políticos volvieron a su función clásica de libre expresión e intermediación de los intereses de la sociedad civil democrática y libertaria.

Curiosamente, los primeros actos preparatorios para las elecciones que pondrían fin al Estado nuevo, creado por el golpe de 1937, fueron tomados aun por Getúlio Vargas. La Ley Constitucional núm. 9, del 28 de febrero de 1945, al dar nueva redacción a la Carta de 1937, convocaba a elecciones directas para presidente de la República dentro de los noventa días posteriores a su edición.

El decreto-ley núm 7.586, del 28 de mayo de 1945, también emitido por Vargas, regulaba la inscripción electoral (calificación e inscripción, cancelación y exclusión); creaba los órganos de los servicios electorales (un Tribunal Superior, tribunales regionales y juntas electorales); cuidaba del sistema electoral (legislativo proporcional y ejecutivo mayoritario), de las condiciones de elegibilidad y del registro de candidatos, y de todos los procedimientos electorales (de la votación hasta la aprobación, de la acreditación y de los recursos).

El mismo decreto-ley disponía que "toda asociación de, al menos, diez mil electores, de cinco o más circunscripciones electorales, que haya adquirido personalidad jurídica en los términos del Código Civil, será considerada partido político nacional" (artículo 109). Creaba, también, el registro de los partidos en el Tribunal Superior y de sus "órganos ejecutivos de los estados"[1] en los tribunales regionales (artículo 110).

El decreto-ley núm. 7.750, del 17 de julio de 1945, ya disociaba el domicilio civil del domicilio electoral, facultando al elector, en las capitales de los estados y en el Distrito Federal, a "escoger el domicilio electoral fuera del distrito, parroquia o jurisdicción de su residencia".

Con la deposición de Vargas, el presidente de la República por sucesión fue José Linhares, entonces presidente del Supremo Tribunal Federal. Durante su mandato otros importantes actos fueron dictados en preparación para las elecciones convocadas para el 2 de diciembre de 1945.

El Tribunal Superior Electoral, interpretando la Ley Constitucional núm. 9, del 28 de febrero de 1945, entendió que el Parlamento a ser elec-

to era constituyente y, por lo tanto, dotado de poder originario. Para poner fin a la controversia, el presidente José Linhares emitió la Ley Constitucional núm. 13, del 12 de noviembre de 1945, mediante la cual convocó a los diputados y senadores a una reunión, sesenta días después de las elecciones en "Asamblea Constituyente para votar, con poderes ilimitados, la Constitución de Brasil".

Fueron varios los actos emitidos por el gobierno de Linhares, aún con los poderes de la Carta de 1937, para organizar el proceso electoral del 2 de diciembre de 1945, y disponer sobre otros temas conexos a la instalación de la Asamblea Constituyente y del Congreso Nacional que le siguió, a la elección, a la posesión y al mandato del presidente de la República electo en la misma fecha, así como a la reapertura del enrolamiento electoral.

Ya bajo la presidencia de Eurico Gaspar Dutra, pero aun antes de la promulgación de la Constitución, otros actos fueron dictados para agilizar la práctica democrática.

En lo que dice respecto a los partidos políticos, el decreto-ley núm. 9.258, del 14 de mayo de 1946, alteró los requisitos para su constitución, aumentando de diez mil a cincuenta mil el número de electores, distribuidos por cinco o más circunscripciones electorales, con un mínimo de mil en cada circunscripción (artículo 21).

El decreto-ley núm. 9.422, del 3 de julio de 1946, admitió el registro de partidos políticos cuyos estatutos estuviesen aprobados antes del 2 de diciembre de 1945, y hubiesen elegido representantes a la Asamblea Nacional Constituyente.

La Ley núm. 85, del 6 de septiembre de 1945 —Ley Electoral de Emergencia— trató de las elecciones en el ámbito de los estados.

La Ley núm. 1.164, del 24 de julio de 1950, instituyó el nuevo Código Electoral para regular a la Justicia Electoral y a los partidos políticos.

Los partidos fueron definidos como personas jurídicas de derecho público interno. Los requisitos para su constitución continuaron siendo los mismos: cincuenta mil electores, distribuidos por cinco o más circunscripciones electorales, con el mínimo de mil electores en cada una; programa y estatuto "de sentido y alcance nacional" y registro en el Tribunal Superior (artículo 132).

La ley fijó como órganos de deliberación las convenciones nacionales, regionales y municipales, y como órganos de dirección, el directorio nacional, los directorios regionales y los municipales (artículos 136 y 137).

Se permitió también, "la alianza de dos o más partidos políticos para la finalidad de registro y de la elección de uno o más candidatos comunes, en el círculo nacional, regional o municipal" (artículo 140).

Se firmaron también reglas sobre violación de los deberes partidarios, sobre contabilidad y finanzas de los partidos políticos, la suspensión de su funcionamiento, la cancelación del registro y sobre propaganda partidaria.

La Ley núm. 4.740, del 15 de julio de 1965, denominada Ley Orgánica de los Partidos Políticos, trató extensamente del tema, revocando el Código de 1950. Sus principales capítulos versaban sobre la fundación y el registro; el programa y los estatutos; los órganos partidarios de deliberación, dirección, acción y cooperación; la fusión y la incorporación; la extinción; la violación de los deberes partidarios; las finanzas y contabilidad, y el fondo partidario.

Vivía entonces Brasil ya bajo el régimen revolucionario. Los fundamentos del orden político y su consecuente ordenamiento legal eran puestos por el comando militar. Fundado en que "no se dice que la revolución fue, pero que es y continuará" y que su "poder constituyente no se agota[rá], tanto [era] él propio del proceso revolucionario, que tend[ría] que ser dinámico para alcanzar sus objetivos", los partidos políticos fueron extintos mediante el acto institucional núm. 2, del 27 de octubre de 1965 (preámbulo y artículo 18).

El presidente de la República, pocos días después, con los poderes que le confirió el acto institucional núm. 2, dictó el acto complementario núm. 4, del 20 de noviembre de 1965, que admitió que "miembros efectivos del Congreso Nacional, en número no inferior a 120 diputados y 20 senadores" tuviesen "la iniciativa de promover la creación, dentro del plazo de 45 días, de organizaciones (sic) que [tendrían], en los términos [de aquel] acto, atribuciones (sic) de partidos políticos", mientras estos no se constituyeran en la forma de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos.

Mediante el acto complementario núm. 29, del 26 de diciembre de 1966, el presidente de la República extendió, hasta la realización de las elecciones de 1968, el mandato de los órganos de dirección de las "organizaciones que se transformaron en partidos políticos".

Con la Ley núm. 5.306, del 5 de julio de 1967 (el Congreso Nacional fue reabierto el 15 de marzo para la posesión del nuevo presidente de la

República), se convocaron convenciones municipales para el primer domingo del año, convenciones regionales para el segundo domingo de junio y convenciones nacionales para el primer domingo de agosto.

Con el acto complementario núm. 54, del 20 de mayo de 1969, dictado con los poderes del Acto Institucional núm. 5, del 13 de diciembre de 1968, el presidente de la República fijó reglas minuciosas para las convenciones partidarias municipales, regionales y nacionales. A la convención regional tuvieron acceso los delegados escogidos en la convención municipal; y a la convención nacional llegaron los delegados de los estados, de los territorios y del Distrito Federal.

Mediante el acto complementario núm. 66, del 19 de septiembre de 1969, la Junta Militar, que había sustituido el presidente Costa y Silva durante su impedimento, prorrogó los mandatos de los directorios nacionales. Con el acto complementario núm. 77, del 27 de octubre de 1969, la misma Junta Militar convocó las convenciones nacionales de los partidos para el 20 de noviembre siguiente.

El Congreso Nacional, el 21 de julio de 1971, dictó la Ley núm. 5.682, la nueva Ley Orgánica de los Partidos Políticos. Su estructura era la misma de la Ley de 1965.

Con la nueva ley funcionaba inmediatamente el partido político que, registrado en el Tribunal Superior, tuviera "como fundadores signatarios de sus actos constitutivos al menos diez por ciento de los representantes del Congreso Nacional, participando la Cámara de los Diputados y el Senado Federal o el apoyo expreso en voto de como mínimo cinco por ciento del electorado que [hubiese] votado en la última elección general para la Cámara de los Diputados, en al menos nueve Estados, con el mínimo de tres por ciento en cada uno de ellos" (artículo 14).

La ley trajo también, en capítulo propio, normas sobre pérdida del mandato por infidelidad partidaria. De tal forma, perdería el mandato el parlamentario que "por actitud o voto, se opusie[ra] a las directrices legítimamente establecidas por los órganos de la dirección partidaria, o dejase[ra] el partido, salvo para participar, como fundador, de la constitución de un nuevo partido" (artículo 72).

Esta ley orgánica fue modificada por once leyes posteriores. Otras ocho leyes intervinieron en la vida intrapartidaria para establecer plazos de registros de candidaturas a los cargos partidarios municipales, selección y candidatos a cargos electivos en la ausencia de una deliberación

de los órganos locales, ampliar el número de miembros de directorios municipales, extender mandatos partidarios, organizar comisiones organizadoras provisionales, o disponer sobre afiliación partidaria en casos de incorporación de partidos.

El 19 de septiembre de 1995, el Congreso Nacional emitió la Ley núm. 9.096, la actual Ley de los Partidos Políticos.

II. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema

El control judicial de los partidos políticos se volvió, de este modo, más restringido, y apenas para lo que derive de los principios puestos en la Constitución. Esto no excluía, por ejemplo, el registro de los directorios partidarios ante la Justicia Electoral, con la finalidad de proveer los medios de los que necesita el Judicial para el ejercicio de su competencia jurisdiccional y administrativa.

La ley, sin embargo, innovó con vigor en la relación de los partidos políticos con la Justicia Electoral; éstos apenas comunican, para anotación, la constitución de sus órganos de dirección y los nombres de los respectivos integrantes (parágrafo único, artículo 10, Ley núm. 9.096/95, acrecido por la Ley núm. 9.259/96). Por eso mismo, la Comisión Municipal, una vez constituida en la forma del estatuto del partido, no tiene su existencia condicionada a la comunicación de la Justicia Electoral, hecho que no impide el registro de candidatura por el partido.

La ley dio efecto retroactivo incluso hasta a las cuestiones surgidas bajo la vieja Ley Orgánica de los Partidos Políticos (artículo 3o.).

La misma Ley núm. 9.259/96, expandiendo el ámbito de la autonomía partidaria, modificó la Ley del Mandato de Seguridad para excluir, del rol de las autoridades en el polo pasivo de la acción, a los representantes u órganos de los partidos políticos (artículo 2o.).

La autonomía constitucional de los partidos políticos todavía no excluye la apreciación por el Judicial de cualquier lesión o amenaza a derecho de sede constitucional (artículo 5o., XXXV, Constitución). Esto en cuanto impone el equilibrio de las dos normas constitucionales.

De este modo, intervendrá el juez electoral cuando sea disuelto el directorio sin observancia del debido proceso legal, del contradictorio y de la amplia defensa previstas en el propio estatuto partidario.

Tómese por paradigma esta decisión del Tribunal Superior Electoral:

> La autonomía a que se refiere el precepto constitucional dice respecto al establecimiento de normas que tengan la finalidad de delinear la estructuración de sus miembros, el establecimiento de órganos partidarios y su funcionamiento.
>
> Este propósito se desempeña esencialmente en la definición de las normas estatutarias, que se destinan a regir, entre otras cosas, las relaciones jurídicas entre sus afiliados y entre estos y el Partido. Sin embargo, una vez establecidas tales normas, de ellas decorrerán derechos subjetivos que una vez violados podrán ser amparados por el Poder Judicial al tenor del artículo 5o., XXXV, de la Constitución Federal. Y en eso no habrá cualquier vilipendio al principio de la autonomía partidaria; al contrario, se cuidará de revelar el exacto sentido de las normas definidas por el propio partido.
>
> En sentido opuesto, se podría argumentar que esa tarea habría de incumbir a los órganos internos del partido, no siendo dado al Poder Judicial en él inmiscuirse. Tal conclusión, sin embargo... denegaría vigencia al... inciso XXXV... pues se estaría admitiendo la exclusión de violación de derecho o amenaza de la apreciación del Judicial. Sería diferir a la autonomía partidaria una elasticidad extrema a punto de alejar la incidencia de otra norma constitucional. Antes, pero, se impone la regla de hermenéutica que exige compatibilizar los mandamientos puestos en confronto.
>
> No entiendo, de esta forma, que sea posible caracterizar el partido político como un verdadero enclave, en el cual la única alternativa dejada a la disposición de los afiliados irrespetados en sus derechos sería el de abandonar la agremiación" (recurso 13.750, 12 de noviembre de 1996).
>
> Otras hipótesis revelan el mismo sentido de un control judicial contenido por el Tribunal Superior Electoral.
>
> Así, inexistente la "violación del derecho individual y no estando en juego interés público, la Justicia Electoral no habrá de negar el registro a la candidatura con el pretexto de que no fue observada la norma interna del partido que solamente a él interesa" (recurso 14.055, DJU, 17 de diciembre de 1996).

La validez de la intervención del directorio de los estados en el directorio municipal, ausente violación de derecho individual, debe ser discutida antes en el rito estatutario (RMS 21, DJU, 6 de noviembre de 1996; RMS 9, DJU, 28 de junio de 1996; RMS 13, DJU, 23 de agosto de 1996).

III. PARTIDOS POLÍTICOS

Según la expresión conocida de Kelsen, "los partidos políticos son la vida de la democracia".

Surgen ellos a veces de circunstancias históricas, como los tradicionales partidos ingleses y americanos, salidos de la Revolución Gloriosa y de la Guerra Civil; otras veces de la movilización de intereses de clases, como los partidos operarios en la búsqueda de los llamados derechos sociales; sea de la fuerza de una fuerte personalidad carismática (caudillismo), sea de la lucha por la imposición forzada de una ideología, como los partidos totalitarios del siglo XX.

La democracia representativa, en ellos asentada, los admite en cuanto: *a)* vehículos de la conexión necesaria entre los diversos grupos e intereses que componen, por un lado, a la sociedad civil y, por otro, al Estado, y *b)* instrumentos de divulgación de las ideas y coordinación de la actividad política. De ahí su estatus constitucional en Brasil.

En el orden democrático material, los partidos son agremiaciones de personas para la promoción y concretización de un programa político común mínimo, con el objetivo de asumir y mantener el control del proceso estatal de distribución del poder, de la democracia, de la libertad y de la igualdad, o cuando menos, de coparticipar de la gestión de la res pública, en nombre de los intereses o ideas de los segmentos de la sociedad civil que pretendan representar.

El Supremo Tribunal Federal traza elocuente el perfil de los partidos políticos en el sistema constitucional patrio:

> La posición institucional de los partidos políticos en el sistema consagrado por la Constitución del Brasil les confiere el poder-deber de, mediante instauración del control abstracto de constitucionalidad ante el STF, velar tanto por la preservación de la supremacía normativa de la carta política cuanto por la defensa de la integridad jurídica del ordenamiento consustanciado en la ley fundamental de la República.
>
> La esencialidad de los partidos políticos, en el Estado de derecho, tanto más se acentúa cuando se tiene en consideración que representan ellos un instrumento decisivo en la concretización del principio democrático y exprimen, en la perspectiva del contexto histórico que condujo a su formación e institucionalización, uno de los medios fundamentales en el proceso de legitimación del poder estatal, en la exacta medida en que el pueblo

> —fuente de la que emana la soberanía nacional— tiene, en esas agremiaciones, el vehículo necesario para el desempeño de las funciones de regencia política del Estado (ADIn 1.096, DJU, 22 de septiembre de 1995).

La filiación partidaria como condición de elegibilidad (artículo 14, §3, V de la Constitución) vuelve inequívoco su papel doble de poder intermediario entre la sociedad civil y el Estado, de encuadrar los electores y los electos.

La Constitución alteró profundamente el estatuto de los partidos políticos. Es libre su creación, fusión, incorporación y extinción, siempre que se garantice la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluripartidismo, los derechos fundamentales de la persona humana. Consecuentemente, deben revestir carácter nacional, no pueden recibir recursos financieros ni subordinarse a entidad o gobierno extranjero, deben presentar cuentas a la Justicia Electoral y tener funcionamiento parlamentario de acuerdo con la ley (artículo 17 constitucional).

Aunque libre la creación, la fusión, la incorporación y la extinción de los partidos políticos, observados los principios puestos en la Constitución, y aunque adquieran ellos personalidad jurídica según la ley civil (artículo 17, caput y §2, de la Constitución), sólo dejan de ser asociación civil, para que cambien a partido político en sentido propio, convirtiéndose así en persona jurídica de derecho público interno, en el plano del derecho constitucional, cuando se registren sus estatutos en el Tribunal Superior Electoral (artículo 17, §2, de la Constitución, *in fine*).

Afirme el Tribunal Superior Electoral:

> Toda prerrogativa electoral activa se traduce en la titularidad de derechos-función, en cuyo ejercicio se conjugan, de un lado, la actuación de un derecho público subjetivo del ciudadano o de la colectividad organizada de ciudadanos que de él sea titular y, del otro, el ejercicio de la función pública de órgano parcial de la formación de voluntad electoral del Estado.
>
> Creo que con esa naturaleza bifronte y sus prerrogativas, tiene que ver la duplicidad del status del partido político, que está a la base del régimen del artículo 17, §2, de la Constitución, al tenor del cual los partidos políticos, después de adquirir personalidad jurídica, según la ley civil, registrarán sus estatutos en el Tribunal Superior Electoral.
>
> Instrumentos del ejercicio plural de la ciudadanía, los partidos, en tanto titulares de derechos públicos subjetivos, son asociaciones civiles, como tal constituidas; reinan ahí los principios de la libertad de creación... y de

> la autonomía para definir su estructura interna, organización y funcionamiento...
>
> No obstante, porque los partidos no son apenas titulares de derechos subjetivos, más, por imposición de la naturaleza de sus prerrogativas, son, también y simultáneamente, órganos de función pública en el proceso electoral, al mismo tiempo en que la libertad y la autonomía constituyen los principios rectores de su organización y de su vida interna, es imperativo que se sometan al control de la justicia electoral, en la extensión determinada por la ley, sobre la existencia y la validez de los actos de su vida de relación, cuya eficacia interfiere en el desarrollo del proceso de las elecciones.
>
> Bajo este prisma es que se legitima la existencia de registro [con la Ley núm. 9.259/96, apenas anotación], en los tribunales electorales, de la composición de órganos diferentes de los partidos políticos: el registro (anotación) y su publicidad visan esencialmente propiciar a la justicia electoral y a terceros interesados la verificación de la imputabilidad a cada partido de los actos de repercusión externa que, en su nombre, practiquen los que se pretendan órganos de manifestación de la voluntad partidaria (TSE, Ac. núm. 12.209, DJU, 27 de abril de 1992).

Esa perspectiva de distinguir entre la actuación privada en la sociedad civil y la relación constitucional de representación política de la sociedad civil, hace comprender la decisión del Tribunal Superior Electoral, según la cual "versando la acción la insubsistencia de acto de intervención envolviendo órganos de partidos políticos" —y desde que no se arguya ofensa a derechos de sede constitucional—, "la competencia para juzgarla no es de la Justicia Electoral y sí de la Justicia Común" (TSE, recurso 13.456, 30 de septiembre de 1996).

La Ley de los Partidos Políticos extiende el control judicial sobre varios aspectos de la actuación partidaria, desde la certificación del apoyo de electores para su registro en el Tribunal Superior Electoral hasta la investigación *ex officio* de la contabilidad, como se verá adelante.

IV. Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos

La Ley de los Partidos Políticos (núm. 9.096/95) regula, en relación con los mismos: *a)* su organización y funcionamiento; *b)* las finanzas y

contabilidad, y *c)* el acceso a la radio y a la televisión, además de disposiciones generales y otras finales y transitorias.

El partido político adquiere personalidad jurídica, según la ley civil, mediante requerimiento al archivo del registro civil de las personas jurídicas de Brasilia, suscrito al menos, como mínimo, por 101 fundadores con domicilio electoral en, al menos, un tercio de los estados y documentado con el acta de reunión de fundación, de la publicación del programa y del estatuto y de la calificación civil y electoral de los fundadores.

Adquirida la personalidad jurídica, tiene el partido que buscar el apoyo mínimo de electores para que pueda obtener carácter nacional, la mitad del porcentaje de los votos dados en la última elección general para la Cámara de los Diputados, no computados los votos en blanco y los nulos, distribuidos por un tercio, o más, de los estados, con un mínimo del 10% del electorado que haya votado en cada uno de ellos (artículos 7o., §1 c/c y 8o., §3). Del apoyo de los electores están dispensados los partidos con registro definitivo obtenido según la ley anterior (artículo 55).

Obtenido el apoyo de los electores, y hechas las designaciones de los dirigentes, podrá el partido requerir el registro del estatuto del Tribunal Superior Electoral (artículo 9o.).

Solamente después del registro puede el partido participar del proceso electoral, recibir recursos del fondo partidario, tener acceso gratuito a la radio y a la televisión, y tener uso exclusivo de su denominación, sigla y símbolos (artículo 7o., §§ 2 y 3). En el caso de fusión, todavía, la existencia legal del nuevo partido se da con el registro, en el oficio civil, del estatuto y del programa (artículo 29, §4).

Dicta la Constitución que la ley dispondrá sobre el funcionamiento parlamentario de los partidos (artículo 17, IV). Así, a tanto tiene derecho, en todas las casas legislativas en que haya elegido representante, por intermedio de sus bancadas y de liderazgos constituidos según el estatuto, el partido que, en cada elección para la Cámara de los Diputados, obtenga el apoyo de, como mínimo, el 5% de los votos apurados, no computados los blancos y los nulos, distribuidos en al menos un tercio de los estados, con un mínimo del 2% del total de cada uno de ellos (artículos 12 y 13).

La primera disposición transitoria fija que, en el periodo entre la fecha de la publicación de la ley y el inicio de la siguiente legislatura (en 1999), queda garantizado el derecho al funcionamiento parlamentario en la Cá-

mara de los Diputados al partido que haya elegido y mantenga afiliados, como mínimo, tres representantes de diferentes estados. La Mesa Directora de la Cámara de los Diputados dispondrá sobre el funcionamiento de la representación partidaria conferida, en el mismo periodo, al partido que posea representación electa o afiliada en número inferior a tres (artículo 56, I y II).

La segunda norma transitoria dispone que, en el periodo entre el inicio de la siguiente legislatura (en 1999) y la proclamación de los resultados de la segunda elección general subsiguiente para la Cámara de los Diputados (2005), tendrá derecho a funcionamiento parlamentario el partido con registro definitivo en el Tribunal Superior Electoral hasta la fecha de la publicación de la ley, desde que, a partir de su fundación, haya concurrido o concurra a las elecciones generales para la Cámara de los Diputados, eligiendo representante en dos elecciones consecutivas:

a) En la Cámara de los Diputados, cada vez que elija representante en, como mínimo, cinco estados, y obtenga el 1% de los votos requeridos en el país, no computados los blancos y los nulos.
b) En las asambleas legislativas y en las cámaras de concejales, una vez que atendida la exigencia del ítem anterior, elija representante para la respectiva Casa, y obtenga un total del 1% de los votos requeridos en la circunscripción, no computados los blancos y los nulos (artículo 57, I).

V. Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel regional, departamental, provincial, cantonal

Dentro de la legislación no existe regulación alguna que permita la existencia de partidos políticos de carácter estatal o provincial. Todos los partidos deben tener carácter nacional (artículo 17, I, CF).

VI. Estructura interna de los partidos

Los partidos políticos adquieren personalidad jurídica según la ley civil, pero solamente actúan como partidos políticos en sentido propio des-

pués del registro de sus estatutos en el Tribunal Superior Electoral (artículo 17, §2, constitucional).

Los partidos tienen autonomía para definir su estructura interna, organización y funcionamiento, y sus estatutos deben contener normas de fidelidad y disciplina partidarias (artículos 17, §1, de la Constitución y 12 a 15, LPP).

El programa y el estatuto, una vez observadas la Constitución y la ley, son creación libre de los partidos, en los cuales explicitan sus objetivos políticos, estructura interna, organización y funcionamiento, y disponen acerca de la afiliación y desvinculación, y derechos y deberes de los afiliados; sobre composición, competencia, elección y mandato de sus órganos partidarios, como también sobre fidelidad y disciplina, selección de candidatos a las elecciones, finanzas y contabilidad, límite de gasto en elección y de donaciones, criterios de distribución del fondo partidario, y procedimientos de reforma (artículos 14 y 15).

La afiliación partidaria es condición de elegibilidad. Con la ley, se exige la afiliación por lo menos un año antes de la fecha fijada para las elecciones, mayoritarias o proporcionales (artículo 18). La fidelidad y la disciplina partidarias son exigencias de la Constitución (artículo 17, §1, *in fine*). La ley, por lo tanto, prevé responsabilizar por violación de los deberes partidarios, una vez tipificada la conducta, a ser apurada y punida en la forma del estatuto, garantizando al acusado la amplia defensa (artículo 23).

En la Casa Legislativa, el integrante de la bancada de partido debe subordinar su acción parlamentaria a los principios doctrinarios y programáticos, y a las directrices establecidas por los órganos de dirección partidarios, observados los términos del estatuto (artículo 24).

La punición del afiliado, parlamentar o no, puede incluir la desvinculación temporal de la bancada, la suspensión del derecho de voto en las reuniones internas o la pérdida de todas las prerrogativas, cargos y funciones que ejerza en consecuencia de la representación y de la proporción partidaria en la respectiva Casa Legislativa (artículo 25).

La ley no prevé excusa de orden filosófico o religioso o de convicción íntima. Se trata de un vacío por llenarse en los estatutos. La Constitución protege, entre los derechos y las garantías fundamentales, la inviolabilidad de la libertad de conciencia y de creencia, vedando cualquier privación de derechos por motivo de creencia religiosa o de convicción filosó-

fica o política, excepto en hipótesis inaplicable a la relación político-partidaria (artículo 5o., VI y VIII). Razonable suponer que la norma constitucional se revele como barrera que no se puede transponer a la literalidad de la ley.

VII. Democracia interna, derecho de participación

La ley deja a los estatutos de los partidos, dentro del principio de autonomía, la adopción de regulaciones importantes con relación a este tema. No obstante, la participación dentro de los actos relativos a la democracia interna está referida a los afiliados (artículos 14 y 15, LPP y 6o. a 9o., LE).

Tal autonomía comprende la realización válida de previas electorales para la selección de los candidatos del partido, donde no se excluya ni condicione la competencia de la convención partidaria prevista en ley:

> el estatuto no prevé, más eso no impide que la autoridad competente del partido político críe, por acto propio de la vida intrapartidaria, ese instrumento de preparación, de estudio del conocimiento de las tendencias partidarias en su agremiación política... Si las previas no excluyen la competencia de la convención... la materia es exclusivamente interna corporis; es un proceso en el cual cada partido es libre para comenzar a seleccionar y a conocer las muchas manifestaciones de opinión que estén en el cuadro partidario (TSE, MS 2.163, JTSE 6(2), p. 52).

VIII. Tratamiento del tema de género

El enfoque que tiene la ley con relación al tema de género deja claro que los partidos políticos y las coaliciones deben cumplir obligatoriamente con un porcentaje, como mínimo, del 30% de las candidaturas del partido o de las coaliciones, destinadas a las mujeres (artículo 10.3, LE).

En caso de omisión en el cumplimiento de la regla del porcentaje de participación de las mujeres en las candidaturas, el juez electoral demandará al partido o coalición que complete la cuota, y si no hubiere mujeres en número suficiente para completar el 30%, sus plazas permanecerán abiertas, puesto que está vedada la utilización de hombres para llenar su cupo (artículo 11.3, LE).

IX. Financiamiento de los partidos políticos

Los partidos políticos tienen como estructura básica, directorios en cada uno de los niveles de la federación: nacional, de los estados y municipales. Cada uno de ellos "debe mantener registros contables, de manera que permita el conocimiento del origen de sus ingresos y el destino de sus gastos" (artículo 30).

El registro del ejercicio concluido debe ser enviado a la Justicia Electoral a más tardar el día 30 de abril del año siguiente, para publicación inmediata, observados los niveles de la federación: directorios nacionales ante el Tribunal Superior Electoral; directorios regionales ante los tribunales regionales electorales y directorios municipales ante los jueces electorales. En los años de elección los balances parciales serán mensuales en los cuatro meses anteriores y en los dos posteriores a la fecha de la elección (artículo 32).

Es vedado al partido recibir, directa o indirectamente, "bajo cualquier forma o pretexto, contribución o auxilio pecuniario o estimable en dinero, inclusive a través de publicidad de cualquier especie" procedente de cualquiera de las siguientes fuentes:

a) Entidad o gobierno extranjeros.
b) Autoridad u órganos públicos, excepto las del fondo partidario, lo que no excluye ni parlamentarios ni afiliados, que ejerzan cargos públicos de los que pueden ser destituibles *ad nutum*.
c) Autarquías, empresas públicas o concesionarias de servicios públicos, sociedades de economía mixta y fundaciones instituidas por ley, y para cuyos recursos concurran órganos o entidades gubernamentales.
d) Entidad de clase o sindical (artículo 31).

Los balances deben contener, como mínimo, la discriminación de los valores y el destino de los recursos oriundos del fondo partidario; el origen y el valor de las contribuciones y donaciones; los gastos de carácter electoral, con la especificación y comprobación de los gastos con programas en la radio y en la televisión, comités, propaganda, publicaciones, comicios y demás actividades de campaña, y una discriminación detallada de los ingresos y gastos (artículo 33).

A la justicia electoral compete la fiscalización de los registros contables y de los balances y, más aun, de los gastos de campaña electoral, para lo que exigirá:

a) La obligatoriedad de constitución de comités y designación de dirigentes partidarios específicos para movilizar recursos financieros en las campañas electorales.
b) La caracterización de la responsabilidad de los dirigentes del partido y comités, inclusive del tesorero, que responderán civil y criminalmente por cualquier irregularidad.
c) Registros contables con documentación que comprueben la entrada y salida de dinero o de bienes recibidos y aplicados.
d) La obligatoriedad de ser conservada por el partido la documentación comprobatoria de sus prestaciones de cuentas, por un plazo no inferior a cinco años.
e) La obligatoriedad de prestación de cuentas por el partido político, sus comités y candidatos, al cierre de la campaña electoral, con entrega inmediata a la tesorería del partido de los saldos financieros eventualmente requeridos (artículo 34).

Pueden los tribunales electorales, debido a la denuncia de un afiliado o de un delegado de partido, o de representación del Ministerio Público Electoral, o aun por iniciativa *ex officio*, solicitar auditoría financiera y contable en los partidos, para saber de la observancia de las exigencias legales, para lo que podrán, incluso, pedir la quiebra del sigilo (apertura del secreto) bancario de las cuentas de los partidos (artículo 35).

Los partidos pueden también fiscalizarse unos a otros. Quince días después de que la Justicia Electoral publique las presentaciones de cuentas mensuales o anuales de un partido, los demás tienen cinco días para impugnarlas mediante relato de hechos, indicación de pruebas o pedido de investigación fundado en violación de ley o estatuto partidario (artículo 35, parágrafo único).

Comprobada, en trámite que observe el debido proceso legal, la violación de ley o estatuto, el partido quedará sujeto a una de las siguientes sanciones:

— La suspensión del recibimiento de las cuotas del fondo partidario hasta la aceptación de justificativa por la justicia electoral en la hi-

pótesis de omisión o de falta de esclarecimiento sobre el origen de los recursos.
— La suspensión, por un año, de la participación en el fondo partidario si fueron recibidos recursos de fuentes prohibidas.
— La suspensión, por dos años, de la participación en el fondo partidario, y multa por un valor igual al que exceda al límite legal, en el caso de donaciones por encima del límite legal (artículo 36).

El partido perderá también la participación en el fondo partidario en las hipótesis de la falta de presentación de cuentas o de su rechazo, total o parcial, siendo incluso cancelado, en situación extrema, por la Justicia Electoral, su registro civil y el estatuto, mediante proceso en el cual se observa el rito del debido proceso legal (artículo 37).

El Fondo Especial de Asistencia Financiera a los Partidos Políticos —fondo partidario— es una de las innovaciones destacadas de la nueva Ley de los Partidos Políticos. Idealmente, se busca crear un mecanismo que, además de ser transparente y de fácil acceso a la investigación de la prensa y de la sociedad civil, también proporcione a los partidos políticos la oportunidad de financiar sus actividades esenciales, desvinculados de las exigencias propias de un sistema dependiente de donaciones privadas, condicionadas en forma intrínseca.

El fondo partidario tiene cuatro fuentes:

1) Las multas y penalidades pecuniarias aplicadas en los términos del Código Electoral y de las leyes conexas.
2) Los recursos financieros que le sean destinados por ley en carácter permanente o eventual.
3) Las donaciones de personas físicas o jurídicas efectuadas mediante depósitos bancarios, directamente a la cuenta del fondo partidario.
4) Las dotaciones presupuestarias de la Unión en valor nunca inferior, cada año, al número de electores inscritos el 31 de diciembre del año anterior al de la propuesta presupuestaria, multiplicados por treinta y cinco centavos de real, en valores de agosto de 1995 (artículo 38).

Las donaciones deben observar, primero, la prohibición de fuentes antes mencionadas y seguir un detallado conjunto de reglas:

a) Pueden ser hechas directamente a los órganos de dirección nacional, dirección de los estados o municipal, del que se notificará a la justicia electoral y al órgano partidario jerárquicamente superior, y se hará demostración en el balance contable.
b) Donaciones no pecuniarias deben constar en la contabilidad del partido en valores lanzados en moneda corriente.
c) Las donaciones en moneda se harán efectivas mediante cheque cruzado nominativo para el partido o depositadas directamente en su cuenta bancaria. Está vedada la transacción en especie (artículo 39).

La gerencia de la parte del fondo partidario originaria del presupuesto de la Unión compete al Tribunal Superior Electoral.

La Constitución Federal de 1988 garantiza al Poder Judicial autonomía administrativa y financiera, y al Tribunal Superior Electoral compete enviar al Congreso Nacional el presupuesto anual de la Justicia Electoral. Del presupuesto del Tribunal Superior Electoral, en anexo propio, queda consignada la previsión de los recursos para el fondo partidario (artículo 40).

Recibidos los depósitos mensuales en la cuenta especial del Tribunal Superior Electoral (artículo 40, §§ 1 y 2), en los cinco días siguientes se hará la distribución para los órganos nacionales de los partidos, siguiendo los siguientes criterios:

a) El 1% en partes iguales a todos los partidos con estatuto registrado en el Tribunal Superior Electoral.
b) El 99% a los partidos que tengan funcionamiento parlamentario según la ley, en la proporción de los votos obtenidos en la última elección general para la Cámara de los Diputados (artículo 41).

Uno de los preceptos de la Constitución Federal para la existencia del partido político es el "funcionamiento parlamentario de acuerdo con la ley" (artículo 17, IV, de la Constitución). De ahí la norma de la Ley de los Partidos Políticos:

> Tiene derecho a funcionamiento parlamentario, en todas las casas legislativas para las cuales haya elegido representante, el partido que, en cada elección para la Cámara de los Diputados obtenga el apoyo de, como mí-

> nimo, el cinco por ciento de los votos apurados, no computados los blancos y los nulos, distribuidos en, al menos, un tercio de los estados, con un mínimo del dos por ciento del total de cada uno de ellos (artículo 13).

Los movimientos bancarios de todas las fuentes de los recursos del fondo partidario, por cualquier órgano de dirección partidaria, deben ser hechos en bancos oficiales, federales o del Estado; solamente cuando no exista uno de ellos en la circunscripción del órgano partidario podrá ser escogido otro (artículo 43).

Los recursos oriundos del fondo partidario tienen destino específico, bajo control *ex officio* de la justicia electoral. Ellos pueden ser aplicados en la manutención de las sedes y de los servicios del partido, limitado el gasto con pagos para personal al 20% del total recibido; en la propaganda doctrinaria y política; en el enrolamiento de afiliados y en campañas electorales, y como mínimo de 20% del total recibido, en la creación y manutención de instituto o fundación de investigación y de adoctrinamiento, y educación política (artículo 44).

Esos recursos no están sujetos a la Ley General de las Licitaciones (artículo 44, §3, ampliado por la Ley núm. 9.504/97).

Así, en la misma línea de principio, una vez sometidos los partidos políticos a la misma fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la justicia electoral, no hay nada que impida que esa justicia ejerza, extensa y substantivamente, su competencia legal.

En consecuencia, es de esperar que la transferencia de las cuotas del fondo partidario no sea automática; que antes, el Tribunal Superior Electoral proceda a una auditoría adecuada que afirme, no sólo la "regularidad formal" de las cuentas, sino también su legalidad material.

Del acceso gratuito a la radio y a la televisión

La Constitución Federal garantiza a los partidos políticos acceso gratuito a la radio y a la televisión.

La Ley de los Partidos Políticos, en título propio, reglamenta minuciosamente el ejercicio de esa facultad (artículos 45-49).

Fijado el horario de las 19:30 horas a las 22:00 horas, la ley, además de vedar expresamente la propaganda pagada, limita la exclusividad de la transmisión a tres hipótesis:

1) Difusión de los programas partidarios.
2) Transmisión de mensajes a los afiliados sobre la ejecución del programa partidario, la realización de eventos y de las actividades en el congreso del partido.
3) Divulgación de la posición del partido con relación a temas político-comunitarios (artículo 45, *caput* y §3).

Nótese que la expresión "actividades en el congreso", aunque sugiera actividades en el Congreso Nacional, debe, sin embargo, ser comprendida, menos restrictivamente, como "actividades de naturaleza legislativa" para, en los programas de ámbito estadual, comprender el trabajo en las asambleas legislativas y en las cámaras de concejales.

Bajo pena de anulación del derecho de transmisión en el semestre siguiente, el partido debe también observar tres prohibiciones expresas a sus programas:

a) La participación de persona afiliada a otro partido, excepto el responsable por el programa.
b) La divulgación de propaganda de candidatos a cargos electivos y la defensa de intereses personales o de intereses de otros partidos.
c) La utilización de imágenes de escenas incorrectas o incompletas, efectos o cualquier otro recurso que distorsionen o falseen los hechos o su comunicación (artículo 45, §§ 1 y 2).

Los partidos, tanto en la televisión como en la radio, disponen de dos modelos de programas. Pueden escoger entre una transmisión en cadena, nacional o de estados, o diez inserciones de treinta segundos, o cinco de un minuto por día, en los intervalos de la programación normal de las emisoras.

La transmisión en cadena, nacional o de Estado, será autorizada por el Tribunal Superior Electoral. Las inserciones solicitadas por el órgano nacional de dirección del partido para exhibición en todo el país, serán también determinadas por aquel Tribunal; cuando sean pedidas por el órgano de dirección regional del partido, para exhibición en un estado, serán determinadas por el Tribunal Regional Electoral (artículo 46).

El partido político con estatuto registrado en el Tribunal Superior Electoral y que tenga funcionamiento parlamentario podrá, en cada se-

mestre: realizar un programa de cadena nacional y otro de cadena de Estado, con duración de veinte minutos cada uno, y utilizar para las inserciones de treinta segundos o un minuto, cuarenta minutos en red nacional y otros cuarenta minutos en las emisoras de los estados (artículo 49).

El financiamiento de campañas electorales está ahora reglamentado por una Ley General de las Elecciones (Ley General de las Elecciones y el Financiamiento de Campañas Electorales, Ley núm. 9.504/97) de vocación más permanente, hecha para sustituir las seguidas leyes bienales, casuísticamente concebidas para cada actividad electoral —Ley núm. 9.504, del 30 de septiembre de 1997—.

El sistema de financiamiento de los gastos electorales puede ser puesto didácticamente de la siguiente forma:

El primer evento habrá de ser la convención para la selección de los candidatos y para la deliberación sobre las coaliciones en el periodo del 10 al 30 de junio (artículo 8o.).

El segundo paso es el pedido de registro de las candidaturas hasta el 5 de julio, concomitantemente con la comunicación de los "valores máximos de gastos... por candidatura en cada elección". Si se trata de coalición, cada partido que la integre fijará su propio valor máximo por candidatura (artículos 11 y 18, caput y §1).

El tercer momento es la constitución de los comités financieros en hasta diez días hábiles después de la convención, los cuales deben ser registrados en la Justicia Electoral en hasta otros cinco días de calendario (artículo 19, caput y §3).

Solamente en la cuarta fase de los procedimientos, o sea, después del registro de los comités financieros, es que "las personas físicas podrán hacer donaciones en dinero o estimables en dinero para campañas electorales". En el mismo plazo las personas jurídicas (artículos 23 y 81).

Son seis las fuentes de recursos financieros (donaciones o contribuciones en dinero o estimables en dinero):

1) Personas físicas hasta el límite del 10% de los rendimientos brutos obtenidos en el año anterior a la elección (artículo 23, §1, I).
2) Recursos propios del candidato hasta el valor máximo de gastos arbitrado por su partido (artículo 23, §1, II).
3) Personas jurídicas, hasta el límite del 2% de la facturación bruta del año anterior a la elección (artículo 81, §1).

4) Cualquier elector hasta el monto de un mil UFIR, "no sujetos a contabilización desde que no rembolsados" (artículo 27).
5) El fondo partidario.
6) El fondo de recursos de cada partido político.

Excluido el financiamiento público directo (artículo 79).

El control de las donaciones se hace por dos mecanismos (artículo 23, §§ 2 y 4): primero, toda donación en dinero o estimable en dinero a candidato específico o a un partido político, entregada al comité financiero o al candidato, se hará constar mediante recibo en formulario impreso, con identificación del monto y del donador. Los recibos serán numerados en serie, su emisión controlada mediante demostrativo y los utilizados relacionados también en formulario específico. En cuanto al segundo mecanismo, las donaciones depositadas directamente en la cuenta bancaria del partido o de un candidato, sin emisión de recibo, serán efectuadas mediante cheques cruzados y nominales, los cuales serán relacionados con identificación completa del donador.

No pueden hacer donaciones, directa o indirectamente, en dinero o estimable en dinero, entidad de gobierno extranjero; órgano de la administración pública directa e indirecta o fundación mantenida con recursos provenientes del Poder Público; concesionario o permisionario de servicio público; entidad de derecho privado que reciba, en la condición de beneficiaria, contribución compulsoria en virtud de disposición legal; entidad de utilidad pública; entidad de clase, o sindical, o la persona jurídica sin fines lucrativos que reciba recursos del exterior (artículo 24).

Son gastos electorales, en dinero o estimables en dinero, y que por lo tanto pueden ser contabilizados para fines de control del límite registrado en la justicia electoral, la confección de material impreso de cualquier naturaleza y tamaño; la propaganda y publicidad directa o indirecta, por cualquier medio de divulgación, destinada a conquistar votos; alquiler de locales para la promoción de actos de campaña electoral; gastos en transporte o desplazamiento de personal al servicio de las candidaturas; correspondencia y gastos postales; gastos de instalación, organización y funcionamiento de comités y servicios necesarios a las elecciones; remuneración o gratificación de cualquier especie a personal que preste servicios a las candidaturas o a los comités electorales; montaje y operación de carros con parlantes para propaganda, y semejantes; producción o pa-

trocinio de espectáculos o eventos promocionales de candidatura; producción de programas de radio, televisión o video, incluso los destinados a la propaganda gratuita; pagos para artistas o animadores de eventos relacionados con la campaña electoral; realización de investigaciones y encuestas preelectorales; confección, adquisición y distribución de camisetas, llaveros y otros regalos de campaña; alquiler de bienes particulares para colocación, en cualquier medio, de propaganda electoral; costos con la creación e inclusión de sitios en Internet, y las multas aplicadas a los partidos o candidatos por infracción de lo dispuesto en la legislación electoral (artículo 26).

La apertura de cuentas bancarias es obligatoria para el partido y para los candidatos, excepto para los candidatos a munícipe y concejal en los municipios en donde no haya agencia bancaria y para los candidatos a concejal en municipios con menos de veinte mil electores (artículo 22, caput y §2). No abrir la cuenta bancaria, todavía, no implica rechazo automático de las cuentas del candidato, el cual podrá, por otros medios, probar su regularidad.

La presentación de cuentas se hará:

— Para los candidatos a las jefaturas de los Ejecutivos y al Senado Federal (elecciones mayoritarias), por intermedio de los comités financieros, como está dispuesto en las instrucciones del Tribunal Superior Electoral, constando, como mínimo, los extractos de las cuentas bancarias y la relación de los cheques recibidos —modelo 4 del anexo de la ley— (artículo 28, I, y §1).
— Para los candidatos a diputado federal, de un estado o distrital y a concejal (elecciones proporcionales), por el comité financiero o por el propio candidato, de acuerdo con los modelos de la ley (artículo 28, II y §2).

Sometidas las presentaciones de cuentas a la justicia electoral, la ley, con esmero técnico, tal y como ya lo hacía la Ley de la Elección de 1996, limita la revisión judicial a la afirmación de "regularidad" (artículo 30, *caput*).

No hay, consecuentemente, juicio de juzgamiento o decisión judicial de aprobación o rechazo. El acto es administrativo; luego, la asertiva de regularidad no excluye condenación posterior, en un proceso judicial

propio, por cualquiera de los crímenes previstos en el Código Electoral o en la Ley General de las Elecciones.

El rechazo de las cuentas relativas a la campaña electoral, por sí solo, no autoriza la anulación de la acreditación.

La Ley General de las Elecciones condiciona la aprobación de los electos al juzgamiento (aquí el término de la ley es técnicamente impropio), hasta ocho días antes del registro de las cuentas de todos los candidatos, aun los no electos. Para ello, puede la Justicia Electoral requerir cuantos auditores y técnicos quiera de los tribunales y consejos de cuentas por el tiempo que sea necesario (artículo 30, §§ 1 y 3).

El control de la justicia electoral comprende, por lo tanto, en los términos de esta ley:

— La verificación del techo de los gastos electorales que el partido se imponga a sí mismo (artículo 18).
— El origen de los recursos (artículo 24).
— El dispendio para los fines permitidos por la ley (artículo 26).
— Los límites individuales de los donadores.

No hay límite máximo para los gastos electorales; el techo es de libre estipulación del partido. La ley exige, apenas, que con el pedido de registro de la candidatura venga la comunicación formal del valor máximo de gastos por candidatura en cada elección (artículo 18, *caput* y §1).

No hay para la persona jurídica límite por municipio: la suma de las contribuciones de una misma persona jurídica a todos los candidatos en un mismo municipio no podría, en la elección de 1996, exceder el 2% de los gastos de impuestos, recaudados por el municipio en el año anterior al de la elección, acrecentada por las transferencias constitucionales (artículo 36, §4, Ley núm. 9.100/95).

No hay límite, tampoco, para el grupo económico; el techo legal es por persona jurídica individualmente.

Por último, no existe límite máximo para donaciones al fondo de recursos de cada partido para dispendio en campañas electorales.

La Ley de los Partidos Políticos trae como una de las fuentes del fondo de recursos de cada partido las donaciones de personas físicas y jurídicas realizadas directamente a los órganos de dirección nacional, de los estados o municipal, mediante cheque cruzado o depósito bancario direc-

tamente en la cuenta del partido, contabilizadas en la presentación de cuentas a la Justicia Electoral (artículo 39, Ley de los Partidos Políticos).

No se impone límite de valor ni a la donación ni a la destinación de los recursos, debido a que la Ley General de las Elecciones expresamente revocó la norma de la Ley de los Partidos Políticos que vinculaba el máximo de donación a un porcentual de la dotación presupuestaria de la Unión al fondo partidario general administrado por el Tribunal Superior Electoral.

El control de esos gastos por la Justicia Electoral se limita a la escrituración contable formal e integral de los "gastos de carácter electoral, con la especificación y comprobación de los gastos con programas en la radio y en la televisión, comités, propaganda, publicaciones, comicios y demás actividades de campaña" (artículos 33, III y 34, Ley núm. 9.096/95).

De ahí la conclusión de que para escapar a los techos de la Ley General de las Elecciones, el donador, persona física o jurídica, debe hacer el depósito directamente a la cuenta del fondo partidario para que el partido decida por el gasto. El límite real único de los gastos electorales es, en verdad, aquel que el partido libremente arbitre para sus candidatos.

El único cuidado operacional será del donador, en el cheque cruzado nominal al partido, nunca al candidato, indicar expresamente el número de la cuenta bancaria del fondo del beneficiario.

X. COALICIONES, FUSIONES, ALIANZAS

La Ley Electoral (Ley núm. 9.504, del 30 de septiembre de 1997, artículo 6o.) permite que los partidos políticos se agrupen en coaliciones para elecciones mayoritarias (presidente de la República, gobernadores de los estados y del Distrito Federal y concejales o proporcionales legislativos de la Unión, de los estados o el Distrito Federal y de los municipios).

Las coaliciones pueden ser apenas para la elección mayoritaria o para la proporcional. Si se realizan para ambas, entre los partidos coligados en la mayoritaria, pueden formarse varias coaliciones proporcionales.

Tienen las prerrogativas y obligaciones de partidos políticos y deben funcionar como si fuesen un único partido, sea en la relación con la Justicia Electoral, o en el trato de los intereses interpartidarios.

En el caso de fusión, los órganos de dirección nacional de los partidos elaborarán proyectos comunes de estatuto y programa, sobre los cuales deliberarán por mayoría absoluta en sesión conjunta, en la cual elegirán el órgano de dirección nacional que promoverá el registro del partido. La existencia legal del nuevo partido surge con el registro civil, sin perjuicio de igual acto en el Tribunal Superior Electoral (artículo 29, §§ 1 y 4).

En la hipótesis de incorporación, cabrá al órgano nacional de deliberación del partido incorporando decidir, por mayoría absoluta de votos, sobre la adopción del estatuto y del programa de la otra agremiación, después de lo que, en reunión conjunta de los mismos órganos, será elegido el nuevo órgano de dirección partidaria, siguiéndose, al final, la fase de registros en el oficio civil y en el Tribunal Superior Electoral (artículo 29, §§ 2, 3, 5 y 7).

XI. Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas

Con la fusión, incorporación o extinción de partido quedan cancelados los registros en el oficio civil y en la Justicia Electoral.

También puede cualquier elector, representante de partido o el procurador general electoral denunciar a un partido político ante el Tribunal Superior Electoral, con fundamento en percepción de recursos financieros de procedencia extranjera, en subordinación a entidad o gobierno extranjeros, por falta de prestación de cuentas a la Justicia Electoral o por mantener organización paramilitar. Si el proceso, observada la amplia defensa, es juzgado procedente, con el trámite en juzgado, se cancelarán los registros del oficio civil y de la Justicia Electoral (artículo 28).

XII. Evaluación

La eficacia legal y social del sistema de financiamiento de los partidos, bajo auditoría de la justicia electoral, como está expuesto en la Ley de los Partidos Políticos, dependerá, esencialmente, de la competencia de esa misma Justicia Electoral.

Si en el pasado la insuficiencia de personal especializado y de medios operacionales justificó la cautela de la Justicia Electoral en el examen de

las cuentas de los partidos y de los candidatos, limitándose a afirmar apenas a su "regularidad formal", la existencia ahora de una norma que tiende a la estabilidad y a la permanencia, impone a la justicia electoral el desafío de seleccionar y educar agrupaciones profesionales especializadas en esa tarea.

La primera piedra sobre la cual asentar ese trabajo está en la propia Constitución Federal. En ésta se consagra como norte controlador de la gerencia de la *res pública* un conjunto de cuatro formidables principios: legalidad, impersonalidad, moralidad y publicidad. Los estudiosos del derecho constitucional y del derecho administrativo han publicado notables monografías sobre el tema a revelar, de forma indudable, cuánto el Poder Judicial se transformó, bajo tal mandamiento, un protagonista apolítico de la selección misma de políticas públicas, el cual, mediante argumentación jurídica, puede y debe emitir hasta un juicio de conveniencia y oportunidad políticas, nunca con la finalidad de hacer política, más, y siempre, con el objetivo de someter, sea el rito de la selección, sea la selección misma, de políticas públicas, a los comandos constitucionales. Ésta es, finalmente, la esencia de la garantía de libertad en el Estado de derecho, democrático y representativo.

Tan es así que la Constitución Federal, en el paso siguiente, elige a los principios de legalidad, legitimidad y el aspecto económico como los vectores de la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial del Poder Público mediante órgano político autónomo, el Tribunal de Cuentas de la Unión.

XIII. REFORMAS PLANTEADAS

Actualmente, existe en Brasil preocupación destacada en el campo del financiamiento de los partidos políticos, sobre todo por los altos costos de las campañas electorales y, por consiguiente, con la publicidad de las fuentes de su financiamiento. El acceso gratuito a la radio y a la televisión para propaganda electoral, por ejemplo, se convirtió en una carga pesada; los costos de producción son exorbitantes (cerca del 70% del total de las principales campañas).

Por otro lado, el sistema electoral hace de todo el Estado un mismo colegio electoral. Los candidatos a los cargos proporcionales —diputados federales y de los estados— son obligados a viajes de larga distancia

y a acuerdos electorales en todo el Estado. Además, el largo tiempo de campaña —en general tres meses— encarece aún más el costo. Para algunos, la adopción del voto de los distritos reduciría ese costo; la mayoría, sin embargo, depende exactamente de la geografía para su elección, sus votos son obtenidos en pequeñas expresiones por toda la extensión del Estado.

Hay quienes propugnan por el financiamiento público integral de los partidos y de las campañas electorales.

Una comisión especial del Congreso Nacional redactó un proyecto de ley, haciendo exclusivamente público el financiamiento de las campañas electorales. Según el proyecto, en año electoral, la ley presupuestaria incluirá financiamiento por el valor de R$7,00 (siete reales o 2.41 dólares) por elector registrado el 31 de diciembre del año anterior a la elaboración de la ley.

El voto en Brasil es obligatorio. Por eso mismo, el Tribunal Superior Electoral mantenía un registro, en el 2004, con alrededor de 117 millones de electores. Ésta sería la base para el cálculo del monto total del financiamiento para las elecciones de 2006, es decir, aproximadamente 282,413,790 dólares.

El debate sobre el tema, sin embargo, está restringido al Congreso Nacional y a algunos pocos interesados. No hay motivación en la opinión pública en general.

El desafío pragmático, sin embargo, es saber si los tradicionales financiadores informales o alternativos, o sea, el crimen organizado y los grandes suministradores de servicios y bienes al Poder Público, efectivamente obedecerán a la ley.

En vista de la experiencia contada desde 1945, se puede afirmar hoy que el derecho electoral en Brasil es estable. La Ley de los Partidos Políticos es de 1995 y la Ley de las Elecciones es de 1997.

Las varias leyes emitidas después la promulgación de la Constitución de 1988 aún traían modificaciones inherentes al proceso de redemocratización. A veces eran reglas de coalición, otras de condiciones de reelección en el mismo partido, a veces, condiciones de financiamiento de las campañas, otras, requisitos para una nueva afiliación partidaria —ajustes que acomodaban las circunstancias de la nueva experiencia partidaria—.

El propio derecho electoral empieza a ser más estudiado en las universidades —lo que es realzado por el número creciente de libros y artículos

publicados—. Elecciones y partidos dejaron de ser temas exclusivos de la ciencia política para ser estudiados en las facultades de derecho. La propia justicia electoral innovó profundamente con la creación de la Escuela Judicial Electoral en el Tribunal Superior Electoral y en los tribunales regionales, como centros de estudios y de entrenamiento del personal necesario para la gerencia de las elecciones.

También los principales partidos políticos, cumpliendo la ley, mantienen institutos de investigación y educación política en los cuales son obligados a aplicar, al menos, el 20% del total recibido en el respectivo fondo partidario (artículo 44, IV, Ley de los Partidos Políticos).

XIV. BIBLIOGRAFÍA

Constitución Federal de Brasil.

Ley núm. 9096/95.

Ley núm. 9504/97.

JARDIM, T., *Direito eleitoral positivo*, 2a. ed., Brasilia, 1998.

www.tse.gov.br.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE

Juan Ignacio GARCÍA

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.* II. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación.* III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema.* IV. *Partidos políticos.* V. *Requisitos para la constitución / formación de partidos políticos a nivel nacional.* VI. *Requisitos para la constitución regional o departamental.* VII. *Estructura interna de los partidos.* VIII. *Democracia interna y derecho de participación.* IX. *Tratamiento del tema de género.* X. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos.* XI. *Financiamiento de los partidos.* XII. *Coaliciones, fusiones y alianzas.* XIII. *Extinción o cancelación de los partidos políticos.* XIV. *Otras formas de participación política.* XV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas.* XVI. *Afiliación a organismos internacionales.* XVII. *Evaluación.* XVIII. *Bibliografía.*

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

En Chile, la legislación sobre partidos políticos sólo se puede dar por iniciada a raíz de la promulgación de la Ley Electoral de 1958, que mencionó a los partidos políticos y les estableció un requisito para su constitución, el cual fue reunir un número de firmas de patrocinio ascendente a tres mil ciudadanos. Conjuntamente, esa ley reconoció la existencia de los partidos políticos existentes en esa fecha dándoles, asimismo, la representación exclusiva de la ciudadanía.

Antes de la promulgación de esta ley, los partidos políticos eran corporaciones que debían competir con otras organizaciones económicas y sociales en las elecciones populares, es decir, no gozaban del privilegio que les concedió la Ley de 1958.

Una de las principales razones por la cual se llegó a esta normativa fue la excesiva proliferación de entidades que podían presentar candidaturas y que llegó a la distorsión del sistema.

Con posterioridad, en 1962, se dictó una nueva legislación electoral —Ley núm. 14.852— que estableció una normativa más precisa de los partidos políticos, aumentando el requisito de firmas para constituirlos a diez mil electores, y diseñando un Protocolo de partidos políticos que debería llevar el Registro Electoral y otorgarles personalidad jurídica por el hecho de inscribirse en el citado Protocolo.

Hasta esa fecha, la Constitución Política (en adelante CP) no había regulado la existencia de los partidos políticos en el país. Sin embargo, a raíz de la elección presidencial de 1970, y acordando el Partido Demócrata Cristiano de esa época un apoyo al candidato Salvador Allende, se incorporó como condición previa un estatuto de garantías con los partidos políticos que apoyaban a dicho candidato. Una de las garantías se refería al estatuto de los partidos políticos, quedando incorporada en el texto constitucional la existencia de los partidos y el hecho de tener personalidad jurídica de derecho público.

Luego del pronunciamiento militar de 1973, la situación constitucional y legal de los partidos políticos cambió sustancialmente ya que, mediante decreto-ley, el gobierno militar disolvió a los partidos existentes y confiscó sus bienes. Esta situación se prolongó hasta 1980, en que la Constitución de esa época reconoce la existencia de los partidos políticos en su artículo 19, número 15, que posteriormente se señalará, pero, por otra parte, en su artículo 10 transitorio la Constitución establecía que mientras no se dictara la correspondiente Ley Orgánica de Partidos Políticos, no se reconocía la existencia de los mismos. Esta Ley Orgánica se dictó en 1987, bajo el núm. 18.603.

II. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación

Los partidos políticos en la Constitución de 1980 tienen su marco en el artículo 19, número 15, que regula los derechos y deberes constitucio-

nales, y en particular, en el número de que se trata, de la libertad de asociación, concretamente dicha norma establece:

> Derechos y deberes constitucionales: Libertad de asociación y partidos políticos.
>
> Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:
>
> 15. El derecho a asociarse sin permiso previo.
>
> Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.
>
> Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.
>
> Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; la nómina de sus militantes se registrará en el Servicio Electoral del Estado, el que guardará reserva de la misma, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido; su contabilidad deberá ser pública; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional.

La CP garantiza el pluralismo político. Son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad.

Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motiven la declaración de inconstitucionalidad ya referida, no podrán participar en la formación de otros partidos políticos, movimientos

u otras formas de organización política, ni optar a cargos públicos de elección popular, ni desempeñar los cargos que se mencionan en los números 1 a 6, del artículo 54 de la CP, por el término de cinco años, contado desde la resolución del Tribunal. Si a esa fecha las personas referidas estuvieren en posesión de esas funciones o cargos, los perderán de pleno derecho.

Las personas sancionadas, en virtud de este precepto, no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado. La duración de las inhabilidades se elevará al doble en caso de reincidencia.

La misma CP establece, como se ha dicho, que una ley orgánica constitucional será la que regule su organización y funcionamiento. Tal Ley se dictó bajo el núm. 18.603, y se publicó en el *Diario Oficial de la República de Chile* el 23 de marzo de 1987, habiendo sido modificada posteriormente por las leyes 18.799, 18.825, 18.905, 18.963, 19.527, 19.806, 19.884, 19.963, 19.964 y 2053. Todas estas leyes han adecuado la legislación de partidos políticos a modificaciones constitucionales y normas electorales.

Por su parte, la Ley Orgánica Electoral núm. 18.700 regula la presentación de candidaturas a presidente de la República, senadores y diputados, y la Ley Orgánica de Inscripciones Electorales y del Servicio Electoral núm. 18.556 regula las atribuciones de ese ente autónomo en cuanto se refiere a las facultades en la materia de candidaturas. La Ley Orgánica del Tribunal Calificador de Elecciones, núm. 18.460, a su vez, regula las atribuciones de este organismo jurisdiccional como segunda instancia, en lo que se refiere a la aceptación o rechazo de candidaturas formuladas al director del Servicio Electoral.

Asimismo, a este Tribunal se le confiere, en el artículo 61 de la Ley 18.603, la facultad excepcional de complementar la Ley de Partidos Políticos en asuntos que se tramiten ante el director del Servicio Electoral o ante el Tribunal, mediante autos acordados que se dicten para tal efecto, situación que ha permitido a este órgano normar materias contables de los partidos políticos, afiliaciones y asuntos referentes a sus directivas.

III. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema

Como se ha dicho, en Chile existe una justicia electoral autónoma, establecida en la CP, constituida por el Tribunal Calificador de Elecciones

y por los tribunales electorales regionales. Estos organismos tienen la misión fundamental de realizar los escrutinios generales de las elecciones populares, esto es, para el caso del Tribunal Calificador de Elecciones, de las elecciones presidenciales y parlamentarias, y para el caso de los tribunales electorales regionales, las elecciones municipales y proclamar a los elegidos en los citados procesos. Aparte de ello, el Tribunal Calificador opera como segunda instancia del director del Servicio Electoral en las resoluciones que éste adopte en referencia a la existencia o disolución de partidos políticos, y de los reclamos que puedan efectuarse durante la tramitación de dichos procesos.

Se debe recordar que el Tribunal Calificador está compuesto por cuatro integrantes de la Corte Suprema de Justicia, sorteados entre los ministros de dicha Corte. Duran cuatro años y pueden continuar en dichas funciones si son sorteados nuevamente. El quinto integrante es un ex presidente o ex vicepresidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya desempeñado el cargo por más de 365 días.

Tratándose de una ley orgánica constitucional de partidos políticos, tanto su dictación como sus modificaciones deben pasar el control de constitucionalidad, que ejerce el Tribunal Constitucional, organismo que está compuesto por integrantes de la Corte Suprema y personas designadas por el presidente de la República, Senado y Consejo de Seguridad Nacional. En total son siete sus integrantes.

Por otra parte, la iniciativa para la modificación de esta ley está dentro de la competencia del presidente de la República, como de los parlamentarios en ejercicio. No existe iniciativa popular ni tampoco la tienen los organismos electorales.

IV. Partidos políticos

Ya nos hemos referido a la existencia de los partidos políticos dentro de la CP. La Ley de Partidos Políticos establece en su artículo 1o. la definición de partidos políticos de la manera siguiente:

> Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del ré-

> gimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional.

La naturaleza jurídica de los partidos políticos está establecida en la citada Ley 18.603, que establece que luego de su incorporación al Registro de Partidos Políticos que debe llevar el Servicio Electoral, el partido adquiere existencia legal para todos los efectos, en especial para optar a los cargos públicos de elección popular y plebiscitos.

Dentro del artículo 2o. de la ley, se encuentran algunas regulaciones que afectan a los partidos políticos:

> Los partidos deberán siempre propender a la defensa de la soberanía, independencia y unidad de la nación y contribuir a preservar la seguridad nacional, los valores esenciales de la tradición chilena y la paz social. No podrán subordinar su acción a organizaciones políticas foráneas o internacionales, ni a gobiernos o intereses extranjeros.
>
> Los partidos políticos no podrán intervenir en el ejercicio de las atribuciones exclusivas de las autoridades que la Constitución y las leyes establecen, en el funcionamiento de las organizaciones gremiales u otros grupos intermedios ni en la generación de sus dirigentes. Tampoco podrán participar en los plebiscitos comunales a que se refiere el artículo 107 de la Constitución Política de la República.

La libertad para constituir partidos políticos es amplia, y sólo se debe cumplir con los requisitos que más adelante se señalan, aun cuando el requerimiento de las firmas de sus patrocinantes —dada la cantidad exigida— es de difícil cumplimiento.

También, se pueden señalar como restricciones a la formación de partidos, el hecho de que un partido nuevo no puede coincidir en su denominación con algún partido ya existente, como tampoco su nombre, símbolo o emblema deben presentar igualdad o similitud con los partidos ya inscritos, ni son aceptados como tales los señalados en el artículo 8o. de la ley:

— El escudo de armas de la República, su lema o la bandera nacional.
— Fotografías o reproducciones de la figura humana o que permitan identificar a personas vivas o fallecidas.

— Imágenes contrarias a la moral, a las buenas costumbres o al orden público.
— Banderas, uniformes, imágenes, palabras o locuciones, de origen nacional o extranjero, reconocidamente representativos de partidos, grupos, movimientos, objetivos, actos o conductas contrarios a la Constitución o a la ley.

V. Requisitos para la constitución / formación de partidos políticos a nivel nacional

Para constituir un partido político se requiere que sus organizadores, que deberán ser por lo menos cien ciudadanos inscritos en los registros electorales y que no pertenezcan a otro partido político existente o en formación, deberán extender una escritura pública con un número importante de requisitos que están establecidos en el artículo 5o. de la Ley de Partidos Políticos. Una vez aprobada esta escritura por el Servicio Electoral, el partido político en formación podrá proceder a la afiliación de sus miembros, para lo cual dispondrá de un plazo de doscientos diez días.

Será necesario que se afilie al partido un número de ciudadanos inscritos en los registros electorales equivalente, por lo menos, al 0.5% del electorado que hubiera sufragado en la última elección de diputados en cada una de las regiones donde esté constituyéndose.

Los partidos políticos existirán como tales, cuando se hubieren constituido legalmente en por lo menos ocho de las regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que estas últimas fueran geográficamente contiguas.

Una vez que el Servicio Electoral haya aprobado las firmas de los adherentes que deben cumplir con variados requisitos de forma, el Servicio inscribe al partido político en un Registro de Partidos Políticos que lleva al efecto.

El partido tiene, a partir de esa fecha, un plazo de seis meses para constituir por lo menos, cuatro organismos internos, que son el Consejo General, el organismo superior, los consejos regionales, la Mesa Directiva y el Tribunal Supremo.

La afiliación y desafiliación es una materia que la ley entrega a los propios partidos políticos exigiéndose solamente que el partido informe

de las afiliaciones y desafiliaciones al Servicio Electoral antes de cada elección para que éste pueda controlar, tanto la doble afiliación como que los candidatos del partido político o que se presenten como independientes tenga tales calidades. Para tal efecto, el Servicio Electoral lleva un registro computacional de los afiliados a los partidos políticos de carácter reservado, al que sólo tienen acceso los partidos o militantes interesados personalmente.

Este Registro partidario ha tenido gran importancia, dado que las elecciones internas de los partidos políticos se han ido basando cada vez más en él para sus elecciones, dada su confiabilidad y al hecho de que las renuncias a la militancia de los partidos se pueden presentar ante el propio Servicio, el que las comunica oportunamente a los partidos.

VI. Requisitos para la constitución regional o departamental

La Ley de Partidos no contempla expresamente la existencia de partidos de nivel regional, provincial o comunal, aunque en la práctica han existido y existen partidos que sólo tienen existencia electoral en algunas regiones. Es necesario hacer presente que aun en el caso de que un partido exista solamente en tres regiones o en menos de las trece regiones en que se divide el país, su personalidad jurídica es de carácter nacional, pudiendo tener oficinas, cuentas corrientes u otras actividades en todo el país. Lo único que le está vedado es la presentación de candidaturas en aquellas regiones donde no está constituido legalmente. Esta situación tiene una excepción, en el caso de elecciones municipales en que un partido que existe en la mayoría de las regiones (en siete), si pacta con un partido que está nacionalmente inscrito puede presentar candidatos en todas las regiones.

VII. Estructura interna de los partidos

La organización y el funcionamiento de cada partido político se regirán por sus propios estatutos, pero será necesario que éstos se conformen, en todo caso, con las normas de esta ley.

Entre los órganos de los partidos políticos deberán establecerse, por lo menos, una Directiva Central, un Consejo General, consejos regionales y un Tribunal Supremo.

La renovación de los miembros electivos de los órganos antes señalados, con excepción de los del Tribunal Supremo, se hará cuando menos cada tres años.

Los cargos de miembros del directorio nacional, regional o del órgano administrador superior de un gremio o sindicato, son incompatibles con los cargos de miembros de la Directiva Central, Consejo Regional o del Tribunal Supremo de un partido político. La persona que resulte afectada por esta incompatibilidad deberá optar entre los dos cargos, dentro del plazo del tercer día contado desde que fue designado para ocupar el cargo que genera la incompatibilidad. En caso que no lo hiciere, cesará en el cargo que desempeñaba con anterioridad.

En la Directiva Central se contemplarán, por lo menos, los cargos de presidente, secretario y tesorero, que lo serán a la vez del partido. Al presidente le corresponderá dirigir la gestión política del partido con arreglo a los estatutos, y tendrá su representación judicial y extrajudicial.

La Directiva Central tendrá por lo menos las siguientes facultades y obligaciones: dirigir el partido de conformidad con sus estatutos, su programa y las orientaciones que imparta el Consejo General; administrar los bienes del partido, rindiendo cuenta anual al Consejo General, y someter a la aprobación del Consejo General el programa y los reglamentos internos del partido.

Los partidos políticos tendrán un Consejo General, que estará compuesto por sus senadores y diputados, y por un número de consejeros elegidos por cada uno de los consejos regionales de entre sus respectivos miembros. El Consejo General se reunirá por lo menos una vez al año.

Corresponderán al Consejo General, entre otras, las siguientes atribuciones: designar a los miembros del Tribunal Supremo; impartir orientaciones al presidente y tomar acuerdos sobre cualquier aspecto de la marcha del partido; aprobar o rechazar el balance; proponer a los afiliados las modificaciones a la declaración de principios, la reforma de estatutos, la disolución del partido, la fusión con otro, la aprobación de un pacto electoral en elecciones de parlamentarios o el retiro del mismo, y la persona del candidato a la presidencia de la República, proclamándola oportunamente como tal.

Los partidos políticos deberán crear consejos regionales en cada una de las regiones en que estén constituidos, de conformidad con esta ley. Cada consejo regional estará integrado por lo menos por un presidente, un secretario y un tesorero. Sus miembros serán elegidos por los afiliados de la Región respectiva.

Para ser elegido consejero regional se requerirá estar inscrito en los registros electorales de la región.

Los partidos políticos tendrán un Tribunal Supremo que será elegido por el Consejo General. Ese Tribunal designará, de entre sus miembros titulares, a un presidente y un vicepresidente, también nombrará un secretario, con carácter de ministro de fe.

Al Tribunal Supremo corresponderán, además de las otras atribuciones que le asigna la ley o que le otorguen los estatutos del partido, las siguientes: interpretar los estatutos y reglamentos; conocer de las cuestiones de competencia que se susciten entre autoridades u organismos del partido; conocer de las reclamaciones que se entablen contra actos de autoridades u organismos del partido que sean estimados violatorios de la declaración de principios o de los estatutos y adoptar las medidas necesarias para corregirlos y enmendar sus resultados; conocer de las denuncias que se formulen contra afiliados al partido, sean o no autoridades de él, por actos de indisciplina o violatorios de la declaración de principios o de los estatutos, o por conductas indebidas que comprometan los intereses o el prestigio del partido y aplicar las medidas disciplinarias que los estatutos señalen, contemplando las disposiciones que hagan efectivo un debido proceso, y controlar el correcto desarrollo de las elecciones y votaciones partidistas, y dictar las instrucciones generales o particulares que para tal efecto correspondan.

Los partidos, en los estatutos, pueden constituir otros organismos, además de los señalados, sin que haya impedimento para tal situación, y en la práctica muchos partidos tienen estructuras paralelas a la establecida en la ley. Sin embargo, puede señalarse que los partidos políticos, en general, cumplen adecuadamente con las formalidades en su estructura interna ya señaladas.

VIII. Democracia interna y derecho de participación

La democracia interna de los partidos políticos, como se recordará, está establecida en el artículo de la CP que se refiere a los partidos políti-

cos y que establece como requisito de su existencia que dentro de ellos "exista" una efectiva democracia interna para adecuar la normativa legal a ese marco constitucional. El legislador señaló la existencia de estos organismos ya indicados en la estructura interna del partido. Como se puede apreciar, el sistema opera de la manera que se indica a continuación.

Los consejos regionales de los partidos políticos son elegidos directamente por los afiliados en elecciones realizadas ante un ministro de fe, designado por el Servicio Electoral. De entre los miembros de consejos regionales elegidos se designa un Consejo General, que es el organismo superior del partido. A su turno, la Mesa Directiva es elegida ya sea por el propio Consejo General o por los afiliados del partido, según lo resuelva el propio estatuto del mismo.

Por su parte, el Tribunal Supremo del partido es elegido por el Consejo General.

De la descripción anterior se desprende que la totalidad de los órganos centrales del partido político emanan de alguna forma o de otra de los propios afiliados.

Los estatutos de los partidos deben contener además, normas para que la designación o el apoyo a candidatos a senadores y diputados sea efectuada por el Consejo General a proposición de los consejos regionales. La proposición del nombre del candidato a presidente de la República deberá efectuarse por el Consejo General, pero en este caso deberá ser ratificada por los afiliados. Este último punto hace ver que existe una similitud en este trámite con el de una elección primaria cerrada, establecida en la ley para llegar al nombre definitivo del candidato del partido.

No está regulada la elección primaria abierta, aunque en la práctica ya ha habido un caso en que se practicó este mecanismo, como lo ocurrido en 1999, entre los precandidatos de la Concertación de Partidos por la Democracia, Ricardo Lagos y Andrés Zaldívar.

IX. Tratamiento del tema de género

Este tema no está regulado en la Ley de Partidos Políticos y sólo debe recordarse que la CP de Chile reconoce la plena igualdad de género en todo orden de materias.

Algunos partidos tienen en sus estatutos normas de discriminación positiva en favor de la mujer, exigiéndose que en sus directivas aparezca una proporción determinada de mujeres.

X. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos

Este tema no está regulado en la Ley de Partidos Políticos, aun cuando, como ya se señaló, los partidos tienen plena libertad para incorporar en sus estatutos disposiciones relativas a las juventudes políticas, grupos étnicos, trabajadores de áreas determinadas, etcétera. En la práctica, todos los partidos políticos tienen organismos dedicados a la juventud, a la mujer, etcétera.

XI. Financiamiento de los partidos

La Ley 19.884, de 2003, establece que el Estado financiará y reembolsará los gastos electorales en que incurran los candidatos y partidos políticos.

Se establece un anticipo, el que no se aplica a las elecciones presidenciales, de financiamiento público para los partidos y candidatos independientes que se pagará directamente por el Fisco, sólo para solventar gastos de propaganda, publicidad y de elaboración de encuestas electorales y sociales.

El anticipo consiste en una suma equivalente al número de sufragios obtenidos en la última elección de igual naturaleza, multiplicado por el equivalente en pesos a una cifra variable mensual, ligada al alza del costo de vida, denominada Unidad de Fomento.

Los partidos que no hubieren participado en la elección anterior recibirán la misma cantidad que el partido que haya tenido el menor número de sufragios. En el caso de los independientes, se prorratea entre todos ellos la cantidad señalada.

El mecanismo regulado por la norma para obtener este financiamiento comienza con el establecimiento por parte del Servicio del monto máximo de aporte estatal.

La otra forma que adquiere el financiamiento estatal es el que se verifica con posterioridad a la elección, constituido por el reembolso que se

hará a los candidatos de los gastos electorales efectuados hasta por el monto que resulte de multiplicar por tres centésimos, de la llamada Unidad de Fomento, los votos obtenidos en la respectiva elección.

Contempla la norma que una vez aprobada la cuenta general de ingresos y gastos que presente el administrador electoral o el candidato, el Servicio Electoral tiene diez días fatales para autorizar la devolución de los gastos en que hubieren incurrido los candidatos. Lo importante es que los pagos de boletas y facturas se harán sólo a las personas o entidades que hayan contratado con los candidatos y de acuerdo al orden de su presentación al Servicio Electoral.

Aparte de este financiamiento directo por parte del Estado, existe la llamada franja electoral gratuita por televisión (establecida en los artículos 31 y 31 bis de la Ley núm. 18.700), que consiste en que 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.

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 veinte minutos a que aluden los párrafos anteriores corresponderán, en partes iguales, a cada uno de los candidatos. En el evento de la segunda vuelta presidencial, el tiempo será de diez minutos, distribuidos también en partes iguales.

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 hubiera participado en ella, tendrá el mismo tiempo que le corresponda al partido político que hubiera obtenido menos votos. Si hubiera 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 partes iguales.

En caso de plebiscito nacional, 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 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; 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 ya señalados. 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.

La distribución del tiempo a que se refieren los incisos cuarto y quinto, 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 de la Ley de Elecciones núm. 18.700.

Los acuerdos sobre la distribución del tiempo 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 conta-

do desde la fecha de la convocatoria a plebiscito nacional. En caso de no existir acuerdo en cuanto a la distribución del tiempo, se podrá recurrir al Consejo Nacional de Radio y Televisión en el mismo plazo señalado, 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 citadas, podrá apelarse ante el Tribunal Calificador de Elecciones dentro del plazo de tres días contado desde la publicación de dichas resoluciones. Para el caso previsto de la segunda vuelta presidencial, el tiempo será de diez minutos, distribuido también en partes iguales.

El Tribunal Calificador de Elecciones resolverá las apelaciones sumariamente dentro del plazo de cinco días, contado desde la fecha de su respectiva interposición.

Además, la Ley de Partidos Políticos establece que para los partidos habrá exención de todo impuesto en los documentos y actuaciones a que den lugar los trámites exigidos por la ley. Las donaciones efectuadas a los partidos políticos, hasta un monto determinado, están liberadas del trámite de insinuación judicial. Las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan a favor de los partidos políticos, hasta un monto de treinta unidades tributarias mensuales, estarán exentas del pago de todo impuesto.

La Ley sobre Transparencia del Gasto Electoral define al financiamiento privado de campaña electoral de la siguiente manera: "constituye financiamiento privado de campaña electoral toda contribución en dinero, o estimable en dinero, que se efectúe a un candidato o partido político, sea que se materialice bajo la forma de mutuo, donación, comodato o cualquier acto o contrato a título gratuito, destinado al financiamiento de gastos electorales".

Ninguna persona podrá aportar a un mismo candidato, y en una misma campaña electoral, una suma que exceda al equivalente en pesos de mil unidades de fomento. En todo caso, el total de aportes que una misma persona podrá hacer a distintos candidatos o a un partido político no podrá exceder del equivalente en pesos de diez mil unidades de fomento.

Se presumirá que el pago de los gastos electorales, efectuado directa o indirectamente a través de terceras personas, constituye aporte de campa-

ña electoral sujeto a las mismas restricciones señaladas en los incisos precedentes.

Los candidatos podrán destinar al financiamiento de los gastos electorales en que incurran su propio patrimonio, así como los sueldos, asignaciones u honorarios que perciban en el ejercicio de cualquier actividad lícita, sin sobrepasar lo establecido como límite de gasto electoral por esta ley.

Los candidatos y los partidos políticos podrán rechazar cualquier aporte de campaña electoral.

Por su parte, la citada ley establece límites al gasto electoral de la siguiente manera:

Tratándose de candidaturas a senador, el límite de gasto no podrá exceder de la suma de tres mil unidades de fomento, más aquella que resulte de multiplicar por cuatro centésimos de unidad de fomento los primeros doscientos mil inscritos, por tres centésimos de unidad de fomento los siguientes doscientos mil inscritos, y por dos centésimos de unidad de fomento los restantes inscritos en la respectiva circunscripción.

Los candidatos a diputado no podrán exceder de la suma de mil quinientas unidades de fomento, más aquella que resulte de multiplicar por tres centésimos de unidad de fomento el número de inscritos en los registros electorales en el respectivo distrito.

El límite de gasto de los candidatos a alcalde no podrá exceder de la suma de ciento veinte unidades de fomento, más aquella que resulte de multiplicar por tres centésimos de unidad de fomento el número de inscritos en los registros electorales en la respectiva comuna. Cada candidato a concejal podrá gastar una suma no superior a la mitad de aquella que se permita al correspondiente candidato a alcalde.

En el caso de las candidaturas a presidente de la República, el límite de gasto será equivalente a la cantidad que resulte de multiplicar por tres centésimos de unidad de fomento el número de inscritos en los registros electorales del país. No obstante, tratándose de la situación prevista en el inciso segundo del artículo 26 de la CP, dicho límite se calculará considerando como factor multiplicador un centésimo de unidad de fomento.

El director del Servicio Electoral establecerá, por resolución, que se publicará en el *Diario Oficial*, con ciento veinte días de anticipación a la respectiva elección, los máximos de gastos electorales permitidos. Asi-

mismo, para todos los efectos de esta ley, el valor de la unidad de fomento será el vigente a la fecha de la resolución ya referida.

El límite de gastos electorales que podrá efectuar cada partido político, será el equivalente a un tercio de la suma total de los gastos electorales permitidos a sus candidatos, incluidos los independientes que vayan en pacto o subpacto con él.

En el evento de que dos o más partidos políticos celebren un pacto o subpacto electoral, el tercio de los gastos se distribuirá a prorrata de los candidatos respectivos, incluidos los independientes, entre los partidos que integran el pacto o, en su caso, el subpacto.

En todo caso, se presumirá gasto electoral de un partido político el efectuado dentro del periodo de campaña, en aquella parte que exceda al promedio de gastos incurridos por el respectivo partido durante los seis meses anteriores a dicho periodo, cualquiera que sea la fecha de contratación o pago efectivo de dichos gastos, y aun cuando se encuentren pendientes de pago.

Los partidos políticos y los candidatos independientes que hayan participado en la respectiva elección, que estén en conocimiento de hechos que puedan constituir infracción al límite de gastos electorales establecidos en esta ley, podrán, dentro de los quince días siguientes a la presentación de la cuenta, poner los antecedentes en conocimiento del Servicio Electoral para que éste, en ejercicio de sus facultades legales, realice las investigaciones que resulten pertinentes.

Si el denunciante tuviera domicilio en una región distinta a la de la sede del despacho del director del Servicio Electoral, la denuncia se deducirá ante el director Regional del Servicio Electoral que corresponda, quien la remitirá a aquél dentro del quinto día de recibida.

Respecto a las sanciones por infracción a esta Ley de Límite de Gasto y Transparencia, es necesario señalar que en su tramitación, se produjo una intervención del Tribunal Constitucional, que determinó que el procedimiento sancionatorio no estaba descrito suficientemente, y por ello objetó las normas que regulaban las infracciones.

De acuerdo con lo dicho, se dictó una ley complementaria que reitera las sanciones establecidas en el anterior proyecto, y que establece un proceso sancionatorio, tanto administrativo como judicial.

Las sanciones son de multa para todas las irregularidades cometidas. Si hubiera delito involucrado, actuará, en todo caso, la justicia ordinaria.

XII. Coaliciones, fusiones y alianzas

La Ley General de Elecciones núm. 18.700 señala en su artículo 3o. que en las elecciones de parlamentarios, dos o más partidos políticos podrán acordar un pacto electoral. Este pacto regirá en todas las regiones del país, en que, uno o más de los partidos políticos integrantes del mismo se encuentren legalmente constituidos.

Las declaraciones de candidaturas que presente el pacto electoral, sólo podrán incluir candidatos de los partidos políticos que se encuentren legalmente constituidos en la respectiva región.

El pacto electoral deberá formalizarse ante el director del Servicio Electoral, antes del vencimiento del plazo para efectuar las declaraciones de candidaturas, mediante la presentación de los siguientes documentos:

— Declaración suscrita por los presidentes y secretarios de los partidos políticos integrantes del pacto, que deberá indicar la decisión de concurrir en lista conjunta en una elección de parlamentarios, y que existe afinidad entre sus declaraciones de principios.
— Declaración de las candidaturas a senadores y diputados para la respectiva elección, con arreglo a las demás disposiciones de la ley.

El pacto electoral se entenderá constituido desde la fecha de su formalización. Los partidos políticos que hubieran constituido un pacto no podrán acordar otro, a menos que aquél haya quedado sin efecto. Se podrá dejar sin efecto un pacto electoral cuando los partidos que lo integren hayan dado cumplimiento a la consulta a sus afiliados, y exista acuerdo unánime entre ellos. Este acuerdo deberá ser comunicado al director del Servicio Electoral, mediante una declaración suscrita por los presidentes y secretarios de los partidos políticos de que se trate, antes del vencimiento del plazo para presentar candidaturas. El pacto electoral ya señalado termina con la realización de la elección.

Los pactos electorales deben ser acordados por los partidos políticos, con acuerdo de sus organismos superiores y con la ratificación de sus afiliados.

La Ley Orgánica de Municipalidades, al regular las elecciones municipales, permite la existencia de los llamados subpactos entre los partidos

políticos y con independientes. En el subpacto, dos o más partidos dentro del pacto hacen un pacto entre ellos, lo que obliga, desde el punto de vista de escrutinio, a efectuar dos cálculos de cifra repartidora para determinar los elegidos.

Aparte de lo anterior, no existen otras posibilidades legales de formalizar alianzas. Lo que sí está regulado es la fusión de partidos políticos que es permitida en la Ley de Partidos.

En cada uno de los partidos, la proposición o iniciativa de la fusión necesitará de la aprobación previa del Consejo General. Si éste otorgara la aprobación, el presidente convocará a los afiliados a pronunciarse sobre la materia.

Si el pronunciamiento de los afiliados sobre la fusión y sobre la declaración de principios propuesta fuera afirmativo, la Directiva Central del respectivo partido quedará facultada para acordar con el otro u otros partidos los términos de la fusión, comprendiéndose en ellos los estatutos del partido resultante. Este acuerdo no producirá efectos mientras no sea ratificado por el Consejo General de cada partido.

Si la fusión propuesta comprendiera más de dos partidos, pero no todos ellos la aprobaran en definitiva, podrá reducirse la fusión a los que hayan prestado su aprobación, siempre que esta circunstancia sea expresamente aceptada por los consejos generales respectivos.

Acordada la fusión, los presidentes de los partidos que hayan concurrido a la misma solicitarán por escrito al director del Servicio Electoral, en presentación conjunta, que inscriba el partido resultante de la fusión y cancele las inscripciones de los partidos concurrentes a ella.

Con este fin, deberá previamente otorgarse por los presidentes de los partidos una escritura pública en la cual deberán insertarse los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley y, simultáneamente, procederán a protocolizar el facsímil del símbolo, la sigla y el lema que distinguirán al nuevo partido, si los tuviera.

Dentro de tercer día hábil de otorgada la escritura, copia autorizada de ella, de la protocolización y de un proyecto de extracto deberán ser entregados al director del Servicio Electoral. Si la escritura contuviere todas las menciones antes señaladas, este último dispondrá publicar en el *Diario Oficial*, dentro del quinto día hábil de recibidos los antecedentes, el extracto de la escritura de fusión y un resumen de la declaración de principios del partido.

El partido político resultante de la fusión, gozará de personalidad jurídica, desde su inscripción en el Registro de Partidos Políticos y será, para todos los efectos legales, sucesor de los partidos fusionados en sus derechos y obligaciones patrimoniales. Se considerarán afiliados al nuevo partido todos los ciudadanos que, a la fecha de la inscripción, lo hubieran sido de cualquiera de los partidos fusionados.

XIII. Extinción o cancelación de los partidos políticos

La Ley de Partidos Políticos establece en su artículo 42, que los partidos se disolverán por las siguientes causas:

— Por acuerdo de los afiliados, a proposición del Consejo General.
— Por no alcanzar el 5% de los sufragios válidamente emitidos en una elección de diputados, en cada una de por lo menos ocho regiones o en cada una de por lo menos tres regiones contiguas, en su caso.
— Por fusión con otro partido.
— Por haber disminuido el total de sus afiliados a una cifra inferior al 50% del número exigido por la Ley para su constitución, en cada una de por lo menos ocho regiones o en cada una de por lo menos tres regiones contiguas, en su caso. El número mínimo de afiliados deberá actualizarse después de cada elección de diputados.
— Por no haber constituido, dentro del plazo de seis meses contado desde la inscripción del partido, los organismos internos que se señalan en los artículos 24, 26, 27 y 28 de la Ley de Partidos Políticos núm. 18.603.
— En los casos previstos en los artículos 47 y 50, inciso segundo, de la Ley de Partidos Políticos.
— Por sentencia del Tribunal Constitucional que declare inconstitucional al partido político, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19, número 15, inciso sexto, y 82, número 7, de la CP.

En caso de pacto electoral, los votos obtenidos por los candidatos sólo favorecerán al partido político al cual éstos se encuentren afiliados.

No obstante, si un partido político no alcanza el 5% ya referido en una o más regiones, pero eligiere al menos cuatro parlamentarios, sean dipu-

tados o senadores, conservará su calidad de tal y podrá desarrollar las actividades partidarias en las mismas regiones donde se encontraba legalmente constituido con anterioridad. Si incurriere en la situación prevista en el número 4 en una o más regiones, pero mantuviere el mínimo de ellas exigido por la ley, conservará su calidad de tal, pero no podrá desarrollar las actividades señaladas en el inciso primero del artículo 2o. en aquellas donde su número de afiliados hubiera disminuido en más de un 50%. El director del Servicio Electoral anotará esta circunstancia al margen de la respectiva inscripción en el Registro de Partidos Políticos.

Disuelto un partido político se dispondrá de sus bienes en la forma prescrita por sus estatutos y si en éstos no se hubiere previsto su destino, pasarán a dominio fiscal. Sin embargo, en el caso de inconstitucionalidad estos bienes pasarán necesariamente al Fisco.

XIV. Otras formas de participación política

Como se ha dicho, en Chile existe la exclusividad de representación participativa para los partidos políticos, cosa que ya ha sido descrita, y para las candidaturas independientes formalizadas de acuerdo a la Ley de Elecciones.

Los candidatos independientes pueden formalizarse de dos maneras. La primera, incorporándose el candidato independiente a un pacto electoral con uno o más partidos políticos. En tal caso, la única formalidad que rige esta candidatura es la aceptación por parte de los partidos involucrados y del propio candidato.

Distinta es la situación del candidato independiente que no integra un pacto electoral y compite individualmente apoyado por un número de patrocinantes ligado a los votantes de elecciones anteriores que llega al 0.5% de la región o distritos según se trate de candidatos a senadores o diputados.

El patrocinio de candidaturas independientes deberá suscribirse ante cualquier notario, por ciudadanos que declaren bajo juramento o promesa no estar afiliados a un partido político legalmente constituido o en formación y que se encuentren inscritos en los registros electorales del distrito o circunscripción senatorial, según se trate de elecciones de diputados o senadores. Será notario competente cualquiera del respectivo territorio.

La nómina de patrocinantes deberá señalar en su encabezamiento el nombre del candidato y el acto electoral de que se trate. A continuación deberá dejarse expresa constancia del juramento a que se refiere el párrafo anterior y de los siguientes antecedentes: numeración correlativa de todos los ciudadanos que la suscriban; sus apellidos y nombres completos; indicación de sus domicilios, con mención de la comuna y calle o camino y su número, si tuviere; número de la cédula nacional de identidad; inscripción electoral con indicación de la comuna o circunscripción, registro y número de la inscripción; firma del elector o su impresión dactiloscópica, si no pudiere firmar, la que se estampará en línea enfrentando los datos de su filiación personal.

Lo dispuesto anteriormente no se aplicará a los independientes incluidos en una declaración de candidaturas de un pacto electoral.

La participación de candidaturas independientes en las elecciones populares nace de la propia CP, que establece en su artículo 18 que "se garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos".

La Ley de Partidos Políticos, en su artículo 2o., permite a las personas naturales o jurídicas hacer valer ante los habitantes del país o ante las autoridades su criterio frente a la conducción del Estado y otros asuntos de interés público, cooperar en las labores de senadores y diputados y contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas, siempre que todo lo anterior no implique, por su alcance y su habitualidad, el funcionamiento de hecho de organizaciones con las características de un partido político.

Debe recordarse que la legislación electoral permite la realización de plebiscitos a nivel nacional y comunal, en estos actos los partidos políticos y candidatos independientes tienen igual participación.

Cabe señalar, que los plebiscitos de carácter nacional son de difícil ocurrencia, ya que sólo puede efectuarse en caso de discrepancia entre el presidente de la República y el Congreso Nacional, en la tramitación de un proyecto de reforma constitucional. En el caso de plebiscito comunal, éste sólo puede realizarse sobre materias de administración local, relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal u otras de interés para la comunidad local y del interés propio de la esfera de competencia municipal. Los resultados del plebiscito comunal serán vinculantes para

la autoridad municipal, siempre que vote más del 50% de los ciudadanos inscritos en la respectiva comuna.

XV. Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas

La Ley Orgánica Constitucional núm. 18.556, crea el Servicio Electoral, órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que se relaciona con el presidente de la República a través del Ministro del Interior. Este organismo es el continuador legal de la Dirección del Registro Electoral, que había sido creada en 1925.

El Servicio Electoral está dirigido por un director, nombrado por el presidente de la República con acuerdo del Senado, y su remoción se hará de la misma forma. El director debe ser abogado con más de diez años de titulación y no haber desempeñado cargos de representación popular o de dirigente de partido político en los cinco años anteriores a su designación.

Entre otras funciones de este organismo, cabe señalar las siguientes:

— Vigilar y fiscalizar a los organismos electorales establecidos en esta ley, y velar por el cumplimiento de las normas electorales, debiendo denunciar ante la autoridad que corresponda a las personas que las infringieren, sin perjuicio de la acción pública o popular que fuera procedente.
— Formar y mantener un boletín denominado Padrón Electoral, ordenado computacionalmente, el que contendrá la nómina alfabética de las personas habilitadas para ejercer el derecho a sufragio en los procesos electorales y plebiscitarios.
— Ordenar y resolver directamente sobre el diseño e impresión de libros, formularios y demás documentos que se utilicen en el proceso de inscripción.

Además de lo anterior y principalmente, organizar los procesos electorales en todos sus aspectos logísticos y administrativos, aceptar o rechazar candidaturas, llevar el registro de partidos políticos tal como ya se ha indicado, y ser el organismo contralor del sistema de financiamiento político y de límites al gasto electoral, según, también se ha señalado.

En el sistema de partidos políticos y de candidatos, las decisiones del director del Servicio Electoral son apelables ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

XVI. Afiliación a organismos internacionales

La afiliación de los partidos políticos a organismos internacionales no está regulada. Indirectamente, la Ley de Partidos Políticos establece que los partidos "no podrán subordinar su acción a organizaciones políticas foráneas o internacionales ni a gobiernos ni a intereses extranjeros". Pese a lo que se indica en el texto, en la práctica existen afiliaciones de partidos a organismos internacionales. El PS es parte de la Internacional Socialista; el Partido Demócrata Cristiano es parte de la Internacional Demócrata Cristiana y el PRSD adhiere a la Internacional Socialista.

La CP y la Ley de Partidos Políticos establecen que los partidos sólo podrán tener ingresos de origen nacional.

XVII. Evaluación

Como ya se ha señalado en este artículo, los partidos políticos en Chile, han sido lentamente reconocidos como tales por normas constitucionales y legales. Resulta indudable que la Ley 18.603, de 1987, dictada durante el gobierno militar, puede presentar inconvenientes para la formación de partidos políticos, y regula en forma estricta los procedimientos internos de los partidos. Sin embargo, paradójicamente, esta ley ha permitido a los partidos políticos desarrollar sus actividades con total libertad e incluso obligándolos a estructurarse de una manera más eficiente, como lo eran en el pasado. En definitiva, sumando y restando, esta ley parece haber sido más beneficiosa que perniciosa para ellos. Una prueba de lo anterior es que no ha sido modificada sustancialmente y ya tiene más de diecisiete años de existencia.

Resulta necesario señalar la conveniencia de modificar algunas de sus disposiciones para darles más independencia a los organismos superiores de los partidos políticos en sus procesos electorales internos, y para entregarles a los tribunales supremos de los partidos la total responsabilidad en ellos, de paso haciendo menos onerosos los procesos electorales citados.

Asimismo, conviene señalar que el sistema electoral binominal, que rige en Chile para las elecciones parlamentarias es, para algunos, una causal de desperfilamiento de los partidos ya que los obliga a efectuar pactos electorales para enfrentar dicho sistema, perjudicándose además la opción de los partidos minoritarios, que poco tienen que hacer en un sistema binominal que ha sido ganado en todos los últimos procesos electorales por las dos grandes coaliciones o pactos electorales.

XVIII. BIBLIOGRAFÍA

BARCELATTO, A. M., *Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1988.

FLORES A., C., *El financiamiento público de los partidos políticos en Chile*, Chile, Editorial Jurídica, 1987.

SILVA BASCUÑAN, A., *Tratado de derecho constitucional*, Chile, Editorial Jurídica, 2000.

URZÚA VALENZUELA, G., *Derecho político chileno*, Chile, Editorial Jurídica Ediar-Conosur.

VALDÉS PRIETO, S., "Financiamiento político: la estrategia y una buena ley", *Centro de Estudios Públicos*, núm. 87, 2002.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COLOMBIA

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos*. II. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación*. III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema de los partidos políticos*. IV. *Partidos políticos*. V. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional*. VI. *Estructura interna de los partidos*. VII. *Democracia interna, derecho de participación*. VIII. *Tratamiento del tema de género. IX. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos*. X. *Financiamiento de los partidos políticos*. XI. *Coaliciones, fusiones, alianzas*. XII. *Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas*. XIII. *Otras formas de participación política*. XIV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas*. XV. *Afiliación a organizaciones internacionales*. XVI. *Evaluación*. XVII. *Reformas planteadas en la actualidad y tendencia*. XVIII. *Acceso a los medios de comunicación*. XIX. *Bibliografía*.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Los partidos y el sistema político*

El libertador Simón Bolívar, ya moribundo en su lecho de la quinta de San Pedro Alejandrino en la ciudad de Santa Marta, manifestó en di-

ciembre de 1830 que si su muerte contribuía a que cesaran los partidos y se consolidara la unión, él descendería tranquilo al sepulcro. Además de la pugna entre sus seguidores y adversarios, a Bolívar le atormentaban quienes desde Venezuela y Ecuador conspiraban para disolver la Gran Colombia. Para entonces, y desde los albores mismos de la república,[1] existían en Colombia parcialidades o camarillas fieles a la orientación de caudillos militares y líderes civiles, quienes lograron figuración pública durante la Guerra de Independencia y las primeras administraciones de la república. Con todo, se trataba entonces de tornadizas agrupaciones sin organización estable ni claridad de miras doctrinarias.[2]

Habrá que aguardar dos décadas más de confrontación entre grupos y encendido debate de las ideas por medio de la prensa, para que aparezcan en Colombia partidos políticos constituidos como organizaciones nacionales estructuradas en torno a definidos ideales políticos. A semejanza de los partidos políticos ingleses de la época, pero bajo la poderosa influencia de las doctrinas radicales y socialistas que precipitaron en Europa la revolución de 1848, y del romanticismo y la militancia católica que dieron su colorido al medio siglo, se denominarán Partido Liberal y Partido Conservador. Denominados partidos históricos o tradicionales por su constante presencia a lo largo de la vida republicana del país, durante cerca de 150 años serán los actores principales del sistema político colombiano, dando lugar al caso de bipartidismo que, hasta tiempos recientes, fue el más definido y estable de América Latina.

Se considera como primer programa liberal y, por tanto, acta fundacional del partido, el artículo que el 16 de julio de 1848 publicó en el periódico *El Aviso* don José Ezequiel Rojas, figura prominente del foro, la política y la academia. En este ensayo enumera y explica detalladamente el autor "qué es lo que quiere el Partido Liberal". Lo que quiere es, en su sentir, abolición de la pena de muerte, libertad absoluta de imprenta y de palabra, libertad religiosa y de enseñanza, separación de Iglesia y Esta-

[1] En 1814, antes de haber asegurado la independencia, los patriotas granadinos se dividieron entre partidarios del centralismo y del federalismo, diferencia que les llevó a librar una guerra civil. Por tal motivo algunos historiadores denominan este periodo "La patria boba".

[2] Véase Uribe Toro, Humberto *et al*., "La institucionalización de los partidos políticos", *Los partidos políticos colombianos*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1983, p. 56.

do, disminución de los poderes del Ejecutivo, fortalecimiento de las provincias.[3]

Poco tiempo después, el 9 de agosto de 1849, José Eusebio Caro y Mariano Ospina Rodríguez publicaron en el periódico *La Civilización* el programa del Partido Conservador, el cual "reconoce y sostiene el orden constitucional contra la dictadura. La legalidad contra las vías de hecho. La moral del cristianismo y sus doctrinas civilizadas contra la inmoralidad y las doctrinas corruptoras del materialismo y del ateismo".[4]

Desde entonces, liberales y conservadores se han disputado el poder en las urnas (y frecuentemente durante el siglo XIX por medio de las armas también). Han gobernado siempre bajo las premisas de gobierno civil y constitucional, y han mostrado una notable capacidad de movilización ciudadana nacional y de adaptación a las cambiantes circunstancias de la política.[5]

Terceros partidos, disidencias de los partidos tradicionales y movimientos producto de diversas coaliciones de fracciones partidistas y grupos independientes, también han probado suerte en la liza política, con resultados poco significativos, salvo el caso de la Alianza Nacional Popular (ANAPO) formada por una coalición de liberales y conservadores disidentes de la orientación oficial, que en 1970 estuvo a punto de ganar la elección presidencial, en comicios cuyo resultado aún hoy se cuestionan.[6]

Durante los últimos cincuenta años, graves sucesos de la vida nacional han repercutido negativamente en el sistema bipartidista. Gobernando un

[3] Molina, Gerardo, *Las ideas liberales en Colombia 1849-1914*, 4a. ed., Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1975, p. 20.

[4] Pinzón, Martín Alonso, *Historia del conservatismo*, 2a. ed., Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1983, p. 165.

[5] Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 604. "Ya en el siglo pasado (XIX) los partidos colombianos se habían convertido en partidos de masas en el sentido de partidos dominados por una elite y con masas de afiliados; ya entonces se había configurado una intensa identificación de partido por parte del conjunto de la población. Los intentos de fundar nuevos partidos en el siglo XX tropezaron con un mercado de movilización política prácticamente agotado en especial a causa de que, al conseguir reorientar su programa en el sentido de las reformas sociales, el partido liberal supo integrar en el sistema tradicional de partidos a los nuevos sectores urbanos de trabajadores y empleados".

[6] Buenahora Febres-Cordero, Jaime, *La democracia en Colombia. Un proyecto en construcción*, 2a. ed., Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1997, p. 186.

presidente conservador, fue asesinado el líder liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, hecho que desató la violencia abierta y generalizada entre liberales y conservadores, guerra civil que la historia nacional recuerda como el periodo de "la violencia". El gobierno civil perdió el control de la situación, y los partidos debieron solicitar a las fuerzas armadas que asumieran el gobierno. De esta manera llegó la dictadura militar, ejercida por el general Gustavo Rojas Pinilla en el periodo 1953-1957.

Depuesta la dictadura por un paro nacional promovido por los mismos partidos, estos pactaron la restauración de la institucionalidad, previo unos acuerdos para gobernar conjuntamente al país bajo la consigna de "Frente Nacional". De esta manera, escarmentados por años de lucha fanática y estéril, liberales y conservadores convirtieron en norma constitucional la alternación en la Presidencia de la República durante cuatro periodos (1958-1974) y el reparto entre ellos, durante este lapso, de todos los empleos nacionales por partes iguales (regla de la "paridad").

Si bien el Frente Nacional fue un refrescante periodo de cuarentena que sirvió para apaciguar la furia sectaria que enfrentó a los partidos tradicionales, introdujo nuevas prácticas que a la postre resultaron nocivas para la salud democrática del sistema político. Se habituaron los partidos a disfrutar sin esfuerzo de las mieles del poder, al reparto milimétrico de los puestos y del presupuesto y a la ausencia de control político eficaz, porque todos, quienes ganaban las elecciones y quienes las perdían, tenían por anticipado cuota burocrática segura en la administración.

Al finalizar el sistema del Frente Nacional, los partidos tradicionales prefirieron continuar con los pactos de cogobierno antes que competir. Así, desde entonces, los gobiernos han optado, salvo alguna excepción, por el reparto del poder entre ganadores y perdedores, con lo cual, la oposición política es mínima y la corrupción se ha convertido en uno de los más graves males de la nación.[7] La descomposición del sistema bi-

[7] El expresidente Alfonso López Michelsen observó hace algún tiempo que algo muy raro viene ocurriendo en la política del país, a juzgar porque "quienes ganan pierden, y quienes pierden ganan". Con esto ha querido señalar que las elecciones en Colombia (nacionales, departamentales y municipales) ya no sirven para determinar a quiénes corresponde gobernar y quiénes han quedado excluidos del gobierno, porque a la postre el poder público termina repartiéndose entre los adversarios de ayer, de manera que una cosa creen o quieren los electores, y otra es la que acuerdan y deciden los políticos al otro día de las elecciones.

partidista, por crisis interna de los partidos que lo sostenían, se manifiesta en una proliferación de grupos dirigidos por caciques regionales y políticos profesionales, quienes controlan clientelas, suelen comprar votos y finalmente se reparten el botín burocrático en municipios, departamentos y la propia administración nacional.

Según Henry Kissinger, Colombia es un país contradictorio. Ostenta una larga historia de democracia ininterrumpida, casi todos sus líderes han sido impecablemente civilistas y han surgido de elecciones periódicas, en las cuales los partidos han luchado para alternarse en el poder. Pero Colombia también tiene una tradición de violencia extrema.[8] En efecto, la guerra civil liberal-conservadora de los años cincuenta fue sustituida en los años sesenta por la lucha insurgente promovida por grupos armados de orientación marxista, que se prolonga hasta nuestros días, en un lánguido proceso de desvanecimiento ideológico. El panorama de la violencia social se ha hecho más complejo e intenso a partir de los años setenta debido al auge de los negocios relacionados con el narcotráfico. Adicionalmente, la contrainsurgencia ha generado el fenómeno del paramilitarismo, que también tiene nexos con el negocio de las drogas. Todo ello ha contribuido a que el sistema político sufra deterioro, como en general la institucionalidad y, en especial, los partidos políticos tradicionales.

2. *La institucionalización jurídica de los partidos*

En cuanto hace a su regulación jurídica, los partidos políticos colombianos han pasado por tres etapas claramente diferenciadas: silencio normativo, regulación exclusivamente constitucional y regulación legal.[9] Primero funcionaron los partidos en un completo "vacío constitucional", para usar la expresión con la que Loewenstein describe el estatus jurídico de los partidos políticos europeos hasta la Segunda Guerra Mundial.

A comienzos del siglo XX, la Constitución colombiana comenzó a hacer alusión ocasional a los partidos políticos (acto legislativo núm. 8 de

[8] Pizarro Leongómez, Eduardo, *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado colombiano*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004, p. 205.

[9] Hernández Becerra, Augusto, *Régimen electoral colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986, p. 81.

1905, artículo 4o.; acto legislativo núm. 3 de 1910, artículo 45; acto legislativo núm. 1 de 1945, artículo 77). Es así como el curioso artículo 47 de la Constitución de 1886 (que rigió hasta 1991), según el cual "son prohibidas las juntas políticas populares de carácter permanente", quedó tempranamente convertido en letra muerta. La reforma plebiscitaria de 1957 y el acto legislativo núm. 1 de 1959, produjeron la "constitucionalización del bipartidismo", en palabras del profesor Luis Carlos Sáchica,[10] mediante la instauración del Frente Nacional.

La legislación se ocupó por primera vez de los partidos con la Ley 58 de 1985, "Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos políticos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales". De esta manera culminó una larga serie de frustrados intentos legislativos: los proyectos de 1977 (sobre "régimen legal de los partidos"), 1978 (sobre "ordenamiento legal de los partidos") y tres de 1981 (sobre "estatuto de los partidos", "funcionamiento de los partidos políticos, control de sus recursos y gastos electorales por cuenta del Estado", y "funcionamiento y subvenciones de los partidos políticos"). La Ley 58 logró ser aprobada en 1985, luego de que en 1984 fuera rechazada por el Congreso de la República. Puesto que la ley regulaba por primera vez asuntos sensibles, como los estatutos y el registro de los partidos políticos, la financiación de las campañas electorales y la publicidad política y electoral, fue recibida con escepticismo y desconfianza.

Esta ley instauró controles sobre la actividad política y electoral. Erigió como supremo árbitro de la legislación de los partidos al Consejo Nacional Electoral, entonces como hoy, organismo autónomo respecto de las ramas del poder público estatal. Tres fueron sus principales capítulos: estatutos y registro de los partidos políticos, financiación de campañas electorales y publicidad política y electoral.

En 1991, la Constitución Política de 1886 fue íntegramente reemplazada por un nuevo texto que, entre numerosos cambios en materia de principios, derechos y organización institucional, propició una reforma política ambiciosa para modernizar el sistema electoral, abrir el sistema de partidos a terceras fuerzas y promover la participación de los ciudadanos en política, mediante la introducción de diversos mecanismos de de-

[10] Véase Sáchica, Luis Carlos, *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Temis, 1977, p. 248.

mocracia directa.[11] En desarrollo de las nuevas reglas constitucionales, la legislación se ha ocupado crecientemente de regular el funcionamiento de los partidos políticos y de subordinarlos a estrecho control y vigilancia por parte del Consejo Nacional Electoral.

El acto legislativo mediante el cual se reformó la Constitución en 2003,[12] llamado coloquialmente de "reforma política", se fijó como propósito reinstitucionalizar los partidos políticos, con la introducción de importantes medidas sobre régimen de bancadas, para racionalizar las labores del legislativo, prohibición de la doble afiliación partidista, democratización interna de los partidos, regla de listas y candidaturas únicas, asignación de escaños mediante el sistema de D'Hondt (cifra repartidora) y establecimiento, por primera vez, de la regla de umbral para acceder a la asignación de escaños en las elecciones. Esta reforma busca poner freno al multipartidismo rampante que no sólo ha hecho añicos el otrora estable bipartidismo colombiano, sino que ha descompuesto el sistema de partidos en una barahúnda de disidencias partidistas, "movimientos" de agrupaciones políticas informales y oportunistas, y miniempresas electorales individuales o familiares no representativas del interés general ni sujetas a disciplinas colectivas de carácter ético, programático ni doctrinario.

La reglamentación legal de esta reforma constitucional ha tropezado, sin embargo, con serios inconvenientes. Un proyecto de nuevo Código Electoral fue archivado por la Cámara de Representantes en la legislatura 2004-2005, y el Congreso de la República deberá legislar aceleradamente y bajo la presión de las elecciones parlamentarias y presidenciales que se realizarán en el primer semestre de 2006, a efecto de poner en reglas precisas las formulaciones constitucionales de 2003.

Recientemente, el Congreso expidió la Ley 974 del 22 de julio de 2005, "Por medio de la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas". De acuerdo con esta ley, los miembros de las corporaciones públicas (Congreso de la República, asambleas departamentales, concejos municipales, juntas administradoras locales)

11 Hernández Becerra, Augusto, "Terapia electoral para una democracia en dificultades", *Memorias del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1992, pp. 65 y ss.

12 Acto legislativo núm. 01, del 3 de julio de 2003.

elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada en la respectiva corporación. Sus miembros actuarán en grupo y coordinadamente, y emplearán mecanismos democráticos para tomar decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los estatutos del respectivo partido o movimiento político no establezcan como de conciencia.

La controversia que ha seguido a la expedición del acto legislativo núm. 02 del 27 de diciembre de 2004, que por primera vez permite en Colombia la reelección del presidente de la República para el periodo inmediato, ha introducido mayor complejidad al desarrollo legal de la reforma política de 2003, debido a las posiciones estratégicas que en torno a sus posibles contenidos han adoptado partidarios y adversarios de la reelección presidencial.

Recientemente, mediante sentencia del 19 de octubre de 2005, la Corte Constitucional ha declarado ajustado a la Constitución el acto legislativo núm. 02 de 2004, que permite la reelección del presidente de la República, y que además ordena la expedición de una Ley Estatutaria para garantizar la igualdad en la contienda electoral y proteger los derechos de la oposición.

II. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación

La Constitución colombiana se ocupa de los partidos políticos para efecto de consagrar y regular los siguientes aspectos: el derecho de asociación con fines políticos (artículos 4o. y 107); los distintos tipos de organizaciones de carácter partidista que participan del juego electoral (artículos 107 y 108); los principios de organización y funcionamiento (artículos 107 y 108); las condiciones para el reconocimiento y pérdida de personería jurídica, y los derechos que esta confiere (artículo 108); la financiación estatal de las organizaciones políticas y de las campañas; deberes y prohibiciones; derecho de acceso a espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, así como a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético (artículos 109 y 111); prohibición a quienes desempeñan funciones públicas de hacer contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos (artículo 110); los derechos especiales que se garantizan a los

partidos y movimientos que hagan oposición al gobierno (artículo 112); la prohibición a los miembros de la fuerza pública de ejercer el sufragio (activo y pasivo) y de intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos (artículo 219); funciones del Consejo Nacional Electoral en relación con los partidos políticos (artículo 265).

El acto legislativo núm. 01 de 2003, como ya se señaló, introdujo importantes reformas para restaurar la institucionalidad de los partidos políticos, particularmente en cuanto concierne a las nuevas reglas del sistema electoral. A este propósito obedece la prohibición de la doble afiliación política, el régimen de listas y candidaturas únicas, la sustitución del sistema de Hare (cociente electoral) por el de D'Hondt en las elecciones a corporaciones públicas, las nuevas reglas sobre umbral y el régimen de bancadas en las corporaciones de elección popular, entre otras medidas. Aun cuando estas disposiciones ya rigen, porque el mandato constitucional es autosuficiente y de inmediato cumplimiento, el Congreso no ha sido diligente en la expedición de las leyes electorales que son necesarias para reglamentar todos los aspectos de detalle y procedimiento que se desprenden de la reforma.

En el plano de la legislación relacionada con los partidos políticos rigen los siguientes estatutos: la Ley 130 de 1994 o "Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, financiación de partidos y campañas electorales" (parcialmente modificada por la Ley 616 de 2000, en relación con las consultas internas de los partidos, y por la Ley 996 de 2005, que reglamenta la elección de presidente de la República) y el decreto 2241 de 1986, que contiene el Código Electoral.

La Ley 996 de 2005, conocida como "Ley de Garantías Electorales", desarrolla el acto legislativo núm. 2 de 2004, que permite por primera vez en Colombia la reelección del presidente en ejercicio para el periodo inmediato, y por esta razón tiene como propósito esencial garantizar la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República. Esta ley define el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral a la Presidencia de la República, y reglamenta, entre otros aspectos, la inscripción de candidatos a la Presidencia de la República, el acceso de los candidatos a financiación estatal previa a la fecha de las elecciones, el monto máximo de las contribuciones o donaciones por parte de particulares, el manejo de los recursos por parte de las campañas, las reglas de contabilidad y los sistemas de auditoría, la vigilancia por parte del Consejo Nacional Electoral y las sanciones que puede imponer,

el acceso a medios de comunicación social, propaganda, encuestas y derechos de la oposición, y participación en política de los servidores públicos.

Por otra parte, el decreto 01 de 1984 contiene el Código Contencioso Administrativo que regula, entre otras materias de procedimiento judicial, la acción pública de nulidad electoral, de larga tradición en Colombia. En virtud de dicha acción judicial, todo ciudadano goza del derecho político de solicitar a los jueces administrativos la anulación de cualquier elección, cuando esta se hubiere realizado con violación de normas superiores de derecho. En caso de prosperar la demanda, según el caso, los jueces de lo contencioso administrativo podrán ordenar la realización de un nuevo escrutinio o la celebración de nuevas elecciones.[13]

El Consejo Nacional Electoral, por medio de actos administrativos, expide las medidas necesarias para el debido cumplimiento de las leyes sobre partidos políticos y de los decretos que las reglamenten. Estas funciones son especialmente desarrollo de sus facultades constitucionales para "Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías" (artículo 265, numeral 5), para "Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley" (artículo 265, numeral 6), y para "Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado" (artículo 265, numeral 9). Sus funciones reglamentarias y policivas las ejerce el Consejo Nacional Electoral por medio de actos administrativos, que bien pueden ser acuerdos o resoluciones.

III. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema de los partidos políticos

Colombia cuenta con un Organismo Electoral o Corte Electoral independiente, denominada Consejo Nacional Electoral, al cual corresponde

[13] Artículos 236 de la Constitución, y 128, 129 y 223-251 del Código Contencioso Administrativo.

dirigir la organización electoral, que es autónoma e independiente por definición constitucional (artículo 120). La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. La Registraduría es una organización administrativa desconcentrada, dotada de agencias en todos los municipios y departamentos del país. A su cargo está proveer todos los servicios necesarios para la preparación, organización, apoyo y culminación de las elecciones y demás votaciones establecidas por la ley para hacer efectiva la participación ciudadana.

El Consejo Nacional Electoral dirige y tiene a su cargo la organización de las elecciones, la coordinación de los escrutinios, la ejecución de las leyes electorales y la vigilancia sobre la actividad de los partidos políticos, así como lo relativo a la identidad oficial de las personas.

Por su parte, el Consejo de Estado, en su condición de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, tiene jurisdicción para pronunciarse en definitiva sobre la legalidad de toda elección, en virtud de demanda que, en ejercicio de la acción pública de nulidad electoral, tiene el derecho de promover cualquier ciudadano. Además, el Consejo de Estado se pronuncia sobre la legalidad de los actos administrativos que expida la Organización Electoral, previa demanda ciudadana a través de la acción de nulidad antes mencionada. Por esta vía, el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de dictar fallos sobre actos administrativos relacionados con los partidos políticos.

Finalmente, la Corte Constitucional, en ejercicio de su facultad para revisar la constitucionalidad de las leyes, ha incidido, naturalmente, en la definición del contenido de las leyes sobre partidos políticos y en la precisión del alcance de sus reglas.

IV. Partidos políticos

La Constitución se abstiene de intentar siquiera una definición de los partidos políticos y, por ende, de precisar su naturaleza jurídica. De hecho, funcionan como asociaciones constituidas por iniciativa privada, aun cuando sujetas en su organización y funcionamiento a normas de derecho público y al control, inspección y vigilancia del Estado.

Esta manera de aparecer y existir de las organizaciones partidistas es consecuencia de la forma amplia e incondicional de como en la Constitu-

ción se regula el derecho de asociación política, que es derecho constitucional fundamental. Todos los ciudadanos pueden "constituir" partidos, movimientos y agrupaciones políticas "sin limitación alguna" (artículo 40), derecho que, según se explica en el artículo 107, posibilita no sólo fundarlos, sino organizarlos y desarrollarlos. Adicionalmente, los ciudadanos gozan de plena libertad para vincularse a las organizaciones políticas y para retirarse de ellas, pueden "formar parte de ellas libremente" y tienen el derecho de difundir sus ideas y programas. No les está permitido, sin embargo, pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica (artículo 107).

1. *Tipología de las organizaciones partidarias*

El artículo 40 de la Constitución Política de 1991, al consagrar el derecho de asociación con fines políticos, expresa que "todo ciudadano tiene derecho a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas". Es notorio que la norma constitucional coloca en pie de igualdad, al lado de los partidos políticos, a los "movimientos" y las "agrupaciones". El artículo 107 menciona como actores organizados de la política a los partidos y movimientos políticos, y a renglón seguido el artículo 108 establece que podrán disfrutar de personería jurídica reconocida por el Consejo Nacional Electoral "los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos". Estos mismos son beneficiarios de financiación por parte del Estado, conforme al artículo 109.

En la Asamblea Nacional Constituyente, redactora de la Constitución vigente en 1991, el tradicional poder de los partidos políticos históricos fue doblegado por una importante presencia de nuevas corrientes políticas, organizadas no como partidos sino como "movimientos".[14] De allí

[14] En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 los partidos tradicionales estuvieron representados así: el liberal (Partido Liberal Colombiano) por 25 constituyentes, y el conservador (Partido Social Conservador) por 5, para un total de 30. Los "nuevos", en número de 44, eran un mosaico de coaliciones y movimientos expresivos del pluralismo democrático que caracterizó a dicha Asamblea: Alianza Democrática M-19 (19 constituyentes), Movimiento de Salvación Nacional (11), Partido Conservador Independiente (4), Unión Cristiana (2), Unión Patriótica (2), movimientos indígenas (2). Adicionalmente integraron la Asamblea 2 representantes de la organización "Paz, Esperanza y Libertad", antiguo Ejército Popular de Liberación, con voz y voto, y otros 2, con voz pero sin voto, como voceros del Partido Revolucionario de los Trabajadores y del Movimiento

que en la nueva carta hubiera quedado claro el propósito de romper el monopolio de hecho ejercido durante tantos años por los dos partidos tradicionales, y la intención de abrir el sistema bipartidista al concurso de nuevas agrupaciones políticas. Con todo, no debe pasarse por alto que en las coaliciones que contribuyeron a derruir el sistema bipartidista en 1991, participaron numerosos disidentes de los partidos tradicionales, y que en la elección de sus constituyentes fue decisivo el voto de protesta de ciudadanos liberales y conservadores inconformes.

La Ley 130 de 1994, Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, no logra explicar lo específico de los "partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos". El artículo 2o. de la ley, al presentar la "definición" de los partidos y los movimientos políticos, dice que los partidos son instituciones permanentes; reflejan el pluralismo político; promueven y encauzan la participación de los ciudadanos; contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular y tienen por objeto acceder al poder, a los cargos de elección popular e influir en las decisiones políticas y democráticas de la nación. Y agrega que los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones. Sin embargo, no podrá negársele a los movimientos el hecho de que comparten con los partidos las características y objetivos que a estos atribuye la ley, salvo quizá la permanencia. En cuanto a los grupos significativos de ciudadanos, quedan sin definición propia en la ley. A todas estas expresiones de la actividad política asociada, el artículo 1o. agrega las "organizaciones sociales", respecto de las cuales simplemente señala que tienen derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional al analizar estas nociones de la Ley 130 de 1994, se limita a reiterar las definiciones legales, aun cuando señala que "Si bien es cierto que las definiciones tienen un núcleo conceptual claro, su delimitación es vaga",[15] apreciación que no dudamos en compartir plenamente.

Indígena Quintín Lame. Véase Buenahora Febres-Cordero, Jaime *La democracia en Colombia. Un proyecto en construcción*, 2a. ed., Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1997, pp. 27-29.

15 Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994.

En 1993 comentábamos respecto de la reforma constitucional de 1991 lo siguiente:

> Manifiestamente las nuevas normas constitucionales buscan crearle competencia a los partidos históricos reconociéndole protagonismo a otros tipos de organizaciones políticas: los "movimientos" políticos, caracterizados en nuestro medio como corrientes suprapartidistas, de aparición coyuntural y de existencia efímera; los "movimientos sociales" o asociaciones constituidas con fines distintos a los políticos pero que eventualmente tendrían interés en incursionar en la política, como podría ser el caso de los sindicatos, los gremios, asociaciones religiosas, etcétera; finalmente los "grupos significativos de ciudadanos", que son la expresión más informal de la política, organizaciones constituidas (improvisadas mejor) para los propósitos y necesidades inmediatos de una campaña o unas elecciones.[16]

2. *Constitución y formación de los partidos políticos*

Aun cuando los ciudadanos disfrutan de amplia libertad para constituir partidos, a tal punto que pueden hacerlo "sin limitación alguna", una vez que los han creado deberán someterse a precisas reglas de juego si aspiran a obtener ciertas ventajas y privilegios que la ley reserva a las organizaciones que hubieren tramitado y obtenido del Consejo Nacional Electoral la personería jurídica. En efecto, los partidos y movimientos políticos constituidos con el cumplimiento de todos los requisitos constitucionales y legales, tendrán personería jurídica, dice el artículo 2o. de la Ley 130 de 1994.

La personería jurídica permite obtener los siguientes beneficios: inscripción de candidatos sin requisito adicional alguno, derecho de utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético en todo tiempo conforme a la ley, financiación estatal a las organizaciones políticas y sus campañas.

Es de observar que tanto partidos como movimientos políticos podrían actuar legalmente sin personería jurídica, pero con evidente desventaja material y práctica respecto de quienes la poseen.

16 Hernández Becerra, Augusto, *Terapia electoral para una democracia en dificultades*, *op. cit.*, nota 11, p. 78.

V. Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional

La constitución de organizaciones políticas en Colombia es un derecho ampliamente reconocido a todo ciudadano, quien puede ejercerlo no sólo para constituir partidos, sino también para organizar movimientos y agrupaciones políticas "sin limitación alguna". Los ciudadanos pueden formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, dice el artículo 40, numeral 3, de la Constitución. A lo anterior, agrega el artículo 107 de la Constitución que todos los ciudadanos tienen el derecho de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse o retirarse de ellos.

Ahora bien, rigen algunas restricciones para la inscripción o registro de organizaciones políticas ante el Consejo Nacional Electoral. Si desean obtener la personería jurídica para disfrutar de las ventajas que ésta otorga (inscripción de candidatos sin requisitos especiales, acceso gratuito a los medios de comunicación, financiación estatal de las organizaciones y sus campañas), los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos deben solicitarla al Consejo Nacional Electoral, cumpliendo los siguientes requisitos: solicitud presentada por sus directivas; copia de los estatutos; haber obtenido en la elección anterior por lo menos una votación del 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado (artículo 108 de la Constitución), y presentar un documento que contenga la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones que lo identifiquen.

Puesto que, como ya se indicó, tanto partidos como movimientos políticos podrían actuar legalmente sin personería jurídica, para funcionar en tales condiciones no están sujetos a norma que establezca un número mínimo o un porcentaje determinado de afiliados o adherentes. La regla del 2% únicamente aplica para el caso en que un partido aspire a la personería jurídica y, por ende, a los beneficios que esta otorga en cuanto a acceso gratuito a medios de comunicación del Estado y financiación estatal.

La celebración de asambleas previas es opcional. En cuanto al funcionamiento en circunscripciones territoriales el artículo 6o. de la Ley 130 de 1994 solamente dispone que, en las regiones, los partidos o movi-

mientos políticos gozarán también de libertad y autonomía para su organización, y podrán pertenecer al partido o movimiento que a bien tengan nacionalmente.

La afiliación y la desafiliación son prerrogativas que el ciudadano ejerce con entera libertad. En cambio, el artículo 107 de la Constitución prohíbe la doble afiliación en los siguientes términos: "En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica".

VI. Estructura interna de los partidos

La reforma constitucional de 2003 modificó el artículo 107 de la carta para suprimir una criticada restricción del texto original de 1991, que rezaba: "En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos". Sin embargo, al remover esta prohibición, la carta nada dispuso en concreto respecto de la estructura interna de los partidos. El nuevo artículo 107 simplemente alude a los estatutos para que en estos se pueda regular la celebración de consultas populares o internas conducentes a determinadas decisiones y a la selección de candidatos.

El artículo 108, por su parte, remite a los estatutos aspectos muy puntuales que no tocan con la estructura: el régimen disciplinario interno, la obligación de los elegidos por un partido (o movimiento político o ciudadano) de actuar en las corporaciones públicas como bancada, la determinación de los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará la sujeción al régimen de bancadas, sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas.

El artículo 6o. de la Ley 130 de 1994, sobre principios de organización y funcionamiento, simplemente preceptúa, sin referirse propiamente a los estatutos:

> Los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente. Sin embargo, en el desarrollo de su actividad están obligados a cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz, en los términos del artículo 95 de la Constitución Política.

Por su parte, el artículo 7o. de la Ley 130 de 1994 señala que la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos. Los nombres de las personas que estatutariamente sean designadas para dirigirlos, deberán ser inscritos ante el Consejo Nacional Electoral dentro de los veinte días siguientes a la fecha de la designación. Ante el propio Consejo podrá ser impugnada la inscripción de toda designación por violación grave de los estatutos.

En la práctica, la estructura interna de los partidos no está sujeta a normas específicas de carácter organizacional, razón por la cual estos presentan una gran diversidad de configuración.

VII. Democracia interna, derecho de participación

En cuanto concierne a la aplicación del principio democrático en la vida interior de las organizaciones políticas, el artículo 107 de la Constitución se limita a declarar que "los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente". La parquedad de la Constitución en este aspecto se relaciona con la extraña idea que en 1991 se impuso, antes mencionada, en el sentido de prohibir a la ley que estableciera exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos.

Con respecto al mecanismo democrático de las consultas populares o internas para adoptar decisiones y seleccionar a sus candidatos, el artículo 107 solamente lo propone como una posibilidad que queda a la libre opción de los partidos. Es así como la Ley 130 de 1994 en su articulado dispone que la organización electoral colaborará en la selección de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados.

El artículo 10 de la misma ley (modificado por el artículo 1o. de la Ley 616 de 2000), sobre consultas internas, establece que la organización electoral colaborará en la realización de consultas internas de los partidos y movimientos con personería jurídica que lo soliciten a través de sus respectivas autoridades estatutarias, para escoger candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales, así como para tomar decisiones con respecto a su organización interna o variación de sus estatutos.

Finalmente, el parágrafo 3 del artículo 12 de la Ley 130 de 1994 establece que los partidos y movimientos con personería jurídica están obligados a debatir y aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos.[17]

Funcionamiento en la práctica

La ley muy poco dispone sobre contenido mínimo de los estatutos de los partidos y movimientos políticos. Es por ello que sólo en algunos estatutos se encontrarán disposiciones relativas a participación de los afiliados en la selección de candidatos y en el nombramiento de autoridades internas a través del procedimiento de las consultas internas, o bien, por medio de las convenciones o congresos donde concurren los políticos elegidos pertenecientes al partido y representantes de sectores sociales.

En la práctica, rara vez se ha apelado al instrumento de la consulta a los afiliados, y lo usual es que las decisiones se adopten por las propias directivas del partido y se legitimen por ratificación de convenciones o congresos de partido manejadas por los jefes políticos, y que son escasamente representativas. Los partidos cumplen con la exigencia legal de contar con estatutos, pero con frecuencia no pasan de ser una mera formalidad, por lo que no es raro que se desconozcan o inapliquen impunemente.

VIII. Tratamiento del tema de género

La legislación no se ha ocupado de regular el tema de género en la actividad de los partidos políticos con medidas que garanticen a la mujer, por ejemplo, unas cuotas o proporciones mínimas de participación y de representación en los cargos de elección popular.

[17] Mediante sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994 la Corte Constitucional revisó la exequibilidad del Proyecto de Ley 348/93 Senado y 11/92 Cámara, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución Política y declaró condicionalmente exequible el parágrafo 3o. del artículo 12 del mismo "en cuanto se refiera al componente de los presupuestos que tenga su origen en fondos públicos".

IX. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos

Tampoco se encuentra en la Ley de Partidos mención especial a la forma en como deben incorporarse o estar representados otros grupos sociales afiliados a los partidos, tales como juventudes o grupos étnicos.

X. Financiamiento de los partidos políticos

El financiamiento de los partidos políticos se compone de recursos que provienen del Estado y de los particulares, que en ambos casos pueden consistir tanto en dinero como en especie.

Las contribuciones del Estado en dinero se destinan a los partidos y a las campañas.

1. *Financiación de los partidos*

Esta modalidad de financiación de la actividad política, existente desde 1985, apunta al fomento de las actividades partidistas permanentes y, por ende, a la transformación de las organizaciones puramente electorales que tradicionalmente fueron, en organizaciones más estables, especializadas y modernas. El artículo 109 de la Constitución dispone que el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. La Ley 130 de 1994 (artículo 12) reitera que el Estado financiará el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y agrega que este beneficio es sólo para los que tengan personería jurídica o representación en el Congreso.

Los recursos tienen origen en un fondo que anualmente se constituye con un aporte del Estado, equivalente a 150 pesos por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional. A este fondo se incorpora, también, el producto de las multas a que se refiere la ley. Es competencia del Consejo Nacional Electoral distribuir los dineros de dicho fondo, mediante el sistema de reposición por votos depositados, así como actualizar periódicamente estas cuantías, inicialmente fijadas en 1994.

2. *Financiación de las campañas*

Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica, y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados (artículo 109 de la Constitución). El artículo 13 de la Ley 130 de 1994 repite esta regla.

En relación con la financiación de las campañas presidenciales, la Ley 996 de 2005 o Ley de Garantías Electorales establece un elaborado mecanismo de financiación estatal que se compone de aportes dinerarios estatales a título de anticipo, complementados con la reposición de gastos mediante la asignación de un valor en pesos a cada voto obtenido por los diferentes candidatos.

A. *Contribuciones del Estado en especie*

De acuerdo con el artículo 109 de la Constitución las campañas para elegir presidente de la República dispondrán de acceso a espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión, costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

B. *Contribuciones de particulares*

De acuerdo con el artículo 109 de la Constitución, "la ley podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas".

Adicionalmente, el artículo 110 prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan "salvo las excepciones que establezca la ley".

La Constitución no prohíbe ni restringe las contribuciones de extranjeros, sean éstas personas naturales o jurídicas, ni a las campañas ni a los

partidos políticos. Se trata de una notoria omisión que ya destacábamos en un artículo de 1992.[18]

Corresponde al Consejo Nacional Electoral, vía reglamento, fijar el monto máximo de las contribuciones de particulares, y hacer la auditoría de tales donaciones al tesoro de los partidos y campañas.[19] No obstante, en tiempos no lejanos, importantes señores del mundo de los negocios han podido ufanarse públicamente de haber contribuido generosa y decisivamente a la elección de más de un presidente de la República.

Cuando se trate de elecciones presidenciales, el artículo 14 de la Ley 996 de 2005 ha establecido que hasta el 20% del tope de los gastos de las campañas presidenciales podrá ser financiado por personas naturales, y agrega que los aportes o donaciones individuales de personas naturales no podrán exceder el 2% del monto fijado como tope de la campaña. Dicho tope ha sido fijado por el artículo 12 de la misma Ley —para las campañas presidenciales de 2006— en la suma de diez mil millones de

[18] Hernández Becerra, Augusto, "La financiación de los partidos políticos en la Constitución de 1991", *Política Colombiana*, Santa Fe de Bogotá, vol. II, núm. 4, 1992, pp. 48 y 49.

[19] Éstas son las disposiciones de la Ley 130 de 1994 sobre financiación privada: Artículo 14. Aportes de particulares. Los partidos, movimientos políticos y candidatos, al igual que las organizaciones adscritas a grupos sociales que postulen candidatos, podrán recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas.

Ningún candidato a cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña suma que sobrepase la que fije el Consejo Nacional Electoral, bien sea de su propio peculio, del de su familia o de contribuciones de particulares. El Consejo Nacional Electoral fijará esta suma seis meses antes de la elección. Si no lo hiciere los consejeros incurrirán en causal de mala conducta.

Las normas a que se refiere este artículo serán fijadas teniendo en cuenta los costos de las campañas, el censo electoral de las circunscripciones y la apropiación que el Estado haga para reponer parcialmente los gastos efectuados durante ellas.

El candidato que infrinja esta disposición no podrá recibir dineros provenientes de fondos estatales, sin perjuicio de las multas a que hubiere lugar de acuerdo con el literal a, del artículo 39, de la presente ley.

Artículo 15. Entrega de las contribuciones. Las contribuciones particulares a un candidato determinado deberán ser entregadas al candidato mismo, o a la organización que lo represente, o al partido o al movimiento al cual pertenezca.

Artículo 16. Donaciones de las personas jurídicas. Toda donación que una persona jurídica realice a favor de una campaña electoral, deberá contar con autorización expresa de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva o de la asamblea general de accionistas o junta de socios, según el caso. De ello se dejará constancia en el acta respectiva.

pesos para la primera vuelta y en la de seis mil millones de pesos adicionales para la segunda vuelta, si la hubiera.

Ni la Constitución ni la ley prevén restricciones a la naturaleza de las contribuciones de origen privado, pudiendo los partidos, movimientos y grupos recurrir a una amplia gama de tipos de financiación.

3. *Sanciones*

La Ley 130 de 1994 (artículo 39, literal *a*) establece sanciones económicas al partido que viole las normas sobre financiamiento. Es facultad del Consejo Nacional Electoral adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre esta materia, y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas cuyo valor se calcula según la gravedad de la falta.

Los candidatos están expuestos a sufrir otras sanciones (artículo 14, Ley 130 de 1994), consistentes en que no podrán recibir dineros provenientes de fondos estatales. Además, el artículo 109 de la Constitución establece que "la violación de los topes máximos de financiación de las campañas será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo".

En relación con los representantes del partido, no existe norma sancionatoria expresa. Sin embargo, la Ley 130 de 1994 (artículo 39, literal *a*) se refiere a las violaciones atribuibles a "otras personas", que serán sancionadas con multas. Algo similar ocurre con las sanciones a que podrían quedar sujetos los contribuyentes que violen las normas sobre financiamiento de los partidos y sus campañas.

Los servidores públicos que hagan contribución a los partidos, movimientos o candidatos, o induzcan a otros a que lo hagan, incurrirán en causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura (artículo 110 de la Constitución).

En relación con las elecciones presidenciales, el artículo 19 de la Ley 996 de 2005 dispone que el candidato presidencial, el gerente, el tesorero y el auditor de las campañas, responderán solidariamente por la oportuna presentación de los informes contables y por el debido cumplimiento del régimen de financiación de campañas. Es facultad del Consejo Nacional Electoral adelantar auditorías o revisorías sobre los ingresos y gastos de las campañas a la Presidencia, iniciar investigaciones sobre el estricto cumplimiento de las normas sobre financiación y, si comprobara irregularidades, imponer sanciones que pueden consistir en multas, congela-

ción de los giros respectivos y la devolución parcial o total de los recursos entregados.

Si se comprueba que el ganador de las elecciones presidenciales violó las normas sobre financiación, el Congreso podrá decretar la pérdida del cargo, según el procedimiento contemplado para las investigaciones y juicios por indignidad política.

Aun cuando el Código Penal (Ley 599 de 2000) contiene un título (el XIV) que trata de delitos contra mecanismos de participación democrática, compuesto de un capítulo único que versa sobre la violación al ejercicio de mecanismos de participación democrática, no consagra un tipo especial para la infracción de normas sobre financiamiento de los partidos políticos.

XI. Coaliciones, fusiones, alianzas

Coaliciones, alianzas y fusiones son ampliamente permitidas. Simplemente se formalizan por medio de la inscripción de candidatos o de listas a las distintas elecciones. Sobre este particular, la normatividad estipula que se podrán inscribir candidaturas para elecciones uninominales (gobernadores y alcaldes) en alianza con otros partidos o movimientos con personería jurídica. En el evento en que el postulante sea un "movimiento social" o "grupo significativo de ciudadanos", éste deberá acreditar un número mínimo de firmas y constituir una garantía de seriedad de la candidatura, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral. Verificada la alianza, los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o los grupos significativos de ciudadanos o movimientos sociales que la integran, no podrán avalar ni inscribir candidato alguno para el mismo cargo, en la misma circunscripción electoral.[20] De hecho, la ley no prevé mecanismos especiales para poner fin a las alianzas o coaliciones. Desaparecen de hecho.

XII. Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas

El artículo 108 de la Constitución señala que la personería jurídica de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudada-

20 Reglamento 01, de 2003, del Consejo Nacional Electoral, artículo 5o.

nos se cancelará si no alcanzan al menos una votación del 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional, en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Esta norma se aplicará por primera vez en las elecciones de 2006.

Con todo, la pérdida de la personería jurídica no implica que los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos queden extinguidos. Como se indicó anteriormente, partidos, movimientos y grupos pueden seguir actuando legalmente en la política a pesar de carecer de personería jurídica.

XIII. Otras formas de participación política

No existe monopolio de los partidos políticos para participar en la política. Por el contrario, están permitidas candidaturas independientes, comités cívicos, movimientos, asociaciones de suscripción popular e iniciativas sociales con el propósito de participar en elecciones populares y aspirar en los comicios a la conquista de cargos de elección popular. Recuérdese que, como ya se explicó, los "movimientos políticos" y los "grupos significativos de ciudadanos" pueden obtener personería jurídica siguiendo procedimiento idéntico al establecido para los partidos políticos. Además, la denominada "reforma política" de 2003 (acto legislativo núm. 1 de 2003) extendió este derecho a los "grupos significativos de ciudadanos", denominación que, por lo genérica e indefinida, admite toda hipótesis de acción concertada para jugar en la política.

De todo esto se concluye que la legislación colombiana permite y promueve que toda agrupación con designio electoral pueda asimilarse al régimen de los partidos políticos en cuanto a la normatividad que para estos rige en materia de constitución, inscripción, financiamiento, prohibiciones, requisitos de organización, reglas para la extinción o cancelación de sus personerías jurídicas. En Colombia, el sistema de partidos (que ya no se puede denominar así en sentido estricto) se compone no sólo de partidos, sino de una heterogénea tipología de agrupaciones políticas que terminan, sin embargo, asimilándose a los partidos políticos propiamente dichos, para todos los aspectos en los que la ley se ocupa de éstos. A ello debe agregarse que entre todos estos grupos menudean las coaliciones y que, al fin y al cabo, ni siquiera necesitan de la personería jurídica (muchos de los que actúan en el ámbito regional y local carecen de ella) para

actuar en política. Existe, además, un tráfico organizado por partidos o movimientos de fachada, que cuentan con personería jurídica, para avalar a políticos emergentes sin respaldo de partido, pero con posibilidades de hacerse elegir, para permitirles el acceso a las elecciones.

La participación ciudadana, en el ámbito de la acción partidista, es tan permisiva, a pesar de las regulaciones, que ha dado lugar a una completa anarquía e informalidad. El caos de las formaciones políticas que participan del sistema de partidos ha infligido grave detrimento a la institucionalidad, y por tanto, al regular el transparente funcionamiento del sistema democrático.

No sobra anotar que, para propósitos políticos distintos de las elecciones, y sin el necesario concurso de los partidos o movimientos políticos, la Constitución consagra una completa variedad de mecanismos de participación ciudadana. De acuerdo con el artículo 103 de la carta, son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Han sido reglamentados especialmente por las leyes 131 y 134 de 1994.

XIV. Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas

El control de las organizaciones políticas corre por cuenta del Consejo Nacional Electoral, órgano independiente, por definición constitucional, respecto de las ramas nacionales del poder público. La organización electoral, en cabeza del Consejo Nacional Electoral, cuenta con autonomía presupuestal, administrativa y de contratación, tiene personería jurídica, y está a cargo de una organización desconcentrada, con cobertura nacional completa, municipio por municipio.

El Consejo Nacional Electoral se compone de nueve miembros, elegidos por el Congreso de la República en Pleno, para un periodo de cuatro años, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos (artículo 264 de la Constitución Política), de donde se desprende que la elección de dichos consejeros está fuertemente cargada de ingrediente político y partidista.

En relación con los partidos políticos, compete al Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con el artículo 265 de la Constitución Política, ve-

lar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías; por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías (numeral 5), distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos establezca la ley (numeral 6), reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos (numeral 8), reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado (numeral 9), colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la elección de sus candidatos (numeral 10). La ley reglamenta estas funciones y le atribuye otras.

XV. Afiliación a organizaciones internacionales

La ley prevé y autoriza la afiliación de los partidos a organizaciones internacionales. Ahora bien, la Ley 130 de 1994, al tocar el punto en el artículo 53, dice simplemente: "Los partidos políticos pueden afiliarse o integrarse con otros de carácter internacional". Cabe preguntar qué ocurre, desde el punto de vista legal, con las eventuales afiliaciones internacionales de movimientos, grupos y demás entes integrantes del mosaico nacional de las organizaciones políticas.

No existe regulación legal de otros pormenores relacionados con las afiliaciones internacionales, tales como disposiciones en los estatutos (en la práctica, los estatutos de los partidos suelen ocuparse del asunto), tipos de acuerdo o alcance de los compromisos.

XVI. Evaluación

Ante la pregunta sobre cómo ha repercutido la legislación en los partidos políticos y dentro de la organización política en general, resulta inevitable responder que el efecto ha sido negativo, y que es evidente su impacto adverso en el desarrollo democrático del país.

Al expedirse la Constitución de 1991 se aplaudió la apertura del sistema de partidos a terceras fuerzas, representadas en movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales. Se rom-

pía de esta manera el monopolio asfixiante ejercido por los dos partidos políticos tradicionales, el liberal y el conservador, que tuvo su etapa de clímax mientras duró el Frente Nacional bipartidista (1958-1974). Principiaba una era de modernización, democratización y legitimación de la política.

Simultáneamente, los dos partidos históricos entraron en un proceso de disgregación interna en grupos organizados alrededor de notables, grandes electores y caudillos regionales. La desintegración en feudos personales fue precipitada, paradójicamente, por las ventajas que la reforma constitucional de 1991 ofreció a los partidos o movimientos políticos nuevos. Numerosos líderes conservadores y liberales, sin dejar de afirmar su filiación al partido conservador o al liberal, optaron por constituirse en partidos y movimientos políticos "nuevos", con personería jurídica, por supuesto. De esta manera accedieron a los derechos de recibir financiación directa del Estado, inscribir candidatos a las elecciones, sin exigencias especiales, y usufructuar espacios gratuitos en los medios de comunicación masiva del Estado. Los partidos Liberal y Conservador se atomizaron así en enormes, indisciplinadas y viscosas federaciones de partiditos y grupúsculos políticos.[21]

La "reforma política" de 2003 agudizó la informalidad del sistema de partidos, porque desde entonces tienen derecho a adquirir personería jurídica no sólo los partidos y movimientos políticos, sino también "grupos significativos de ciudadanos". Al introducir la nueva figura en nuestro país del umbral, esta reforma dispuso que, para obtener personería jurídica, los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, deben obtener una votación no inferior al 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional, en elecciones de Cámara de

21 "No hay para qué documentar la crisis de los partidos tradicionales, que a partir de 1994 ya no pueden elegir por sí solos al presidente de la república. El liberalismo y el conservatismo son confederaciones frágiles de microempresarios electorales. La mayoría de la población adulta colombiana (según encuestas) ya no se identifica con ningún partido, incluidos los tradicionales". Delgado, Óscar, *Posreferendo: ¿cambiará el sistema de partidos?*, documento no publicado, 20 de octubre de 2002. "En los últimos 44 años, empero, los fraudes ya no se hicieron en nombre de un partido en contra del otro, sino por parte de algunos de los microempresarios electorales liberales y conservadores, coludidos en lo que los politólogos han denominado *cartel-party.* Por eso el control recíproco entre partidos, que en otros países opera adecuadamente para impedir los fraudes, en Colombia es más bien un factor de tolerancia de delitos e infracciones o faltas electorales". Delgado, Óscar, *La organización electoral*, documento no publicado, 2002.

Representantes o del Senado (nuevo artículo 108 de la Constitución). Esto quiere decir que, estadísticamente, el sistema de partidos puede admitir un máximo de cincuenta partidos políticos, cifra que está muy distante de resolver el problema de dispersión y multipartidismo rampante en que ha caído el sistema político colombiano.[22]

Un parágrafo transitorio (el segundo), añadido al nuevo artículo 108 de la Constitución, estableció que un número plural de senadores o representantes a la Cámara, cuya sumatoria de votos en las pasadas elecciones de Congreso hubiere sido equivalente a más del 2% de los votos válidos emitidos para Senado de la República en el territorio nacional, podrían solicitar el reconocimiento de la personería jurídica de partido o movimiento político. La "reforma política", anunciada como un esfuerzo del Congreso de la República para reconstruir y modernizar el sistema de partidos, ha propiciado y consolidado la desarticulación de las organizaciones políticas hasta en cincuenta soberanías posibles.[23]

El nuevo artículo 263 de la Constitución (artículo 12 del acto legislativo núm. 01 de 2003) obliga a los partidos y movimientos políticos a presentar listas y candidatos únicos en todos los procesos de elección popular. Esta medida obedeció al hecho de que, desde la finalización del Frente Nacional, los partidos Liberal y Conservador incurrieron en la práctica de inscribir numerosas listas y candidaturas para una misma elección (varias listas del Partido Liberal para la elección de un concejo municipal, varios candidatos del Partido Conservador a la alcaldía del mismo municipio), como estrategia para extraer la utilidad máxima a los votos y para enfrentar con ventaja a fuerzas políticas minoritarias.

La atomización de las organizaciones políticas se refleja en el desorden con que el Legislativo adelanta sus tareas, en la dificultad para llegar a consensos a partir de principios y programas y, por tanto, en la necesidad de respaldar los acuerdos políticos entre el Ejecutivo y el Legislativo con compromisos burocráticos. Esta patología se transmite a todos los niveles de gobierno. Departamentos y municipios se han inficionado de

22 Si el objetivo realmente consistía en promover la formación de un sistema multipartidista moderado, hubiera sido indispensable un umbral no inferior al 5%.

23 "Durante 2002 existieron más de 85 partidos y movimientos políticos, que para fines de 2003 se redujeron a 71, y en 2004 son 60 como resultado de la reforma constitucional de 2003...". Reyes González, G., *El nuevo orden político y electoral en Colombia*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2004, pp. 2 y 3.

prácticas similares, en donde la coordinación de poderes o la cooperación entre poderes (gobernador-asamblea departamental y alcalde-concejo municipal) se logra esencialmente mediante acuerdos sobre el manejo compartido de presupuestos y nóminas oficiales. Se espera que la implantación de la Ley 974 de 2005, que regula la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas, contribuya a reducir en alguna medida estas anomalías.

Otros cambios introducidos al sistema electoral por la reforma política de 2003, tales como la sustitución del tradicional sistema de cociente electoral simple (método de Hare) por el sistema D'Hondt para elegir integrantes de corporaciones públicas, el umbral (que es tan sólo del 2%) y el voto preferente (que es apenas una opción que decide libremente cada partido), podrían no ser suficientes para corregir las grandes dimensiones que ha adquirido la fragmentación del sistema de partidos.

XVII. Reformas planteadas en la actualidad y tendencia

Será interesante observar la esperada repercusión de algunos aspectos de la reforma política de 2003, sobre el sistema de partidos en las próximas elecciones de 2006. Hay quienes esperan mucho de la reforma. Así, por ejemplo, el doctor Guillermo Reyes González, magistrado del Consejo Nacional Electoral, sostiene que pronto "se comenzarán a ver las reales y efectivas consecuencias del nuevo régimen de partidos políticos introducido con la reforma constitucional de 2003", pues los partidos y movimientos políticos que deseen conservar su personería jurídica deberán "conformar listas fuertes y sólidas que aseguren a la colectividad política superar los umbrales constitucionales".[24]

Nunca ha sido tan urgente como hoy la reforma del Código Electoral, que data de 1986. Nuestro Código Electoral es un anacronismo que ni siquiera se ha armonizado con los preceptos constitucionales de los últimos catorce años, y es quizá un milagro que se puedan realizar elecciones con base en una Ley Electoral que no regula la elección presidencial a dos vueltas, ni la elección con tarjetas impresas por la organización

[24] *Ibidem*, p. 3.

electoral, la elección por listas sin suplentes, los umbrales, el sistema D'Hondt, el voto preferente, la militancia y listas o candidaturas únicas, para citar apenas unos cuantos ejemplos.

Los propósitos de la reforma política de 2003 apenas se han cumplido a medias y, por tanto, siguen formando parte de una agenda legislativa para el futuro: modernización de los partidos políticos, compactación de las organizaciones políticas en un número reducido de partidos, democratización interna, reglamentación de la financiación de las campañas.

Otros objetivos legítimos para modernizar y democratizar las prácticas políticas no se han convertido aún en intenciones claras de reforma. Aquí podrían caber iniciativas para hacer efectiva la responsabilidad política de los elegidos ante los electores, para desclientelizar la política, para introducir reglas que obliguen a una mayor competitividad en las campañas y las elecciones, para establecer controles más severos y sistemáticos por parte del Consejo Nacional Electoral sobre los partidos, para inducir una verdadera democratización en su régimen interno.

La reforma política del momento es la reelección presidencial inmediata. Antes de 1991, todas las Constituciones que rigieron en Colombia permitieron la reelección presidencial, a condición de que no fuera para el periodo inmediato. La Constitución de 1991 la prohibió de manera absoluta. Recientemente, el acto legislativo núm. 02, de diciembre de 2004, consagró de nuevo la reelección del presidente de la República, pero con un aditamento completamente novedoso: el presidente en ejercicio puede ser reelegido para el periodo inmediato.

El artículo 4o. de la reforma constitucional de 2004 dispuso que el Congreso debía expedir una ley para regular las garantías a la oposición, la participación en política de servidores públicos, el derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, la financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, el derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el presidente de la República sea candidato, y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República. Es la Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal *f* de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el acto legislativo núm. 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones, que consta de

42 artículos, y que ha entrado en vigencia luego de que la Corte Constitucional verificara su conformidad con la carta política.[25]

El sólido bipartidismo colombiano que tuvo plena vigencia durante más de cien años, es cosa del pasado. Un propósito nacional claro del último decenio ha sido el de impulsar la renovación del sistema de partidos mediante la entrada en escena de terceras fuerzas políticas. Empero, el remedio se convirtió en enfermedad. Ahora, menos explícita pero ya suficientemente diagnosticada, se configura en la opinión pública la urgente necesidad de superar la anarquía multipartidista para pasar a un sistema de moderado multipartidismo. De esta manera, el sistema de partidos será realmente capaz de galvanizar la voluntad de la sociedad alrededor de propósitos nacionales, y podrá contribuir a la paz y al progreso del país sobre renovados compromisos de tolerancia, pluralismo y democracia.

XVIII. Acceso a los medios de comunicación

En materia de acceso de los partidos y movimientos a los medios de comunicación, la regla general consiste en que la obtención de la personería jurídica les confiere el derecho de utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo, conforme a la ley. Ella establecerá, asimismo, los casos y la forma como los partidos, los movimientos políticos y los candidatos debidamente inscritos, tendrán acceso a dichos medios (artículo 111 de la Constitución). Por otra parte, es función del Consejo Nacional Electoral reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado (artículo 265, numeral 9, de la Constitución).

La Ley 130 de 1994 (artículos 22 y siguientes) regula lo relacionado con la publicidad, la propaganda y las encuestas políticas. La divulgación política de carácter institucional podrá realizarse en todo tiempo. En cambio, la propaganda para unas elecciones determinadas, únicamente puede tener lugar durante los tres meses anteriores al día de las elecciones.

El acceso gratuito de partidos y movimientos con personería jurídica a los medios de comunicación social del Estado es permanente cuando se

[25] Sentencia C-1153 del 11 de noviembre de 2005, magistrado ponente, doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

trata de programas institucionales de divulgación política. Los partidos y movimientos con personería jurídica podrán realizar gratuitamente, a través de los medios de comunicación social del Estado, propaganda política a favor de sus candidatos al Congreso de la República durante los treinta días anteriores al día de la elección. Finalmente, los candidatos debidamente inscritos por partidos o movimientos sin personería jurídica, también tendrán derecho a espacios en la televisión estatal.

La ley exige a los concesionarios de los noticieros y espacios de opinión en televisión, durante la campaña electoral, garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad. Únicamente a estos concesionarios les permite la ley presentar candidatos a cargos de elección popular durante la época de la campaña.

En cuanto al uso de los servicios de la radio privada, las diversas modalidades de televisión autorizadas en el país y los periódicos, la ley prescribe que de aceptar publicidad política pagada, lo harán en condiciones de igualdad para todos los partidos, movimientos y candidatos que lo soliciten. Durante los sesenta días anteriores a la elección están sujetos a la obligación de pasar propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la comercial que rija en los seis meses anteriores a la fecha del debate.

La ley 996 de 2005, que regula las elecciones a la Presidencia de la República, fija reglas especiales en materia de acceso a los medios de comunicación. Los candidatos a la Presidencia de la República tienen derecho a utilizar la radio y la televisión, para exponer sus tesis y programas, dentro de los sesenta días anteriores a la elección presidencial y hasta ocho días antes a la misma. Las campañas presidenciales podrán contratar con los concesionarios y operadores privados de televisión, espacios para divulgar propaganda electoral de las respectivas campañas sólo durante los treinta días anteriores a la elección presidencial en primera vuelta, y durante el lapso entre esta y la segunda vuelta, si la hubiere. En cambio, la propaganda electoral en la prensa escrita y la radio podrá extenderse durante los tres meses anteriores a la elección presidencial. Está prohibido utilizar los símbolos patrios en la propaganda política.

Es función del Consejo Nacional Electoral determinar el número de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias que pueden utilizar en cada elección los respectivos partidos e, individualmente, cada candidato.

En cuanto a la propaganda en espacios públicos, corresponde a los alcaldes y registradores municipales regular la forma, características condiciones y lugares destinados a difundir propaganda electoral por medio de carteles, pasacalles, afiches y vallas. Los alcaldes fijan los sitios públicos autorizados para fijar esta clase de propaganda, previa consulta a un comité integrado por representantes de los diferentes partidos y movimientos o grupos políticos.

El día de las elecciones les está prohibido a los medios de comunicación difundir proyecciones con fundamento en los datos recibidos, así como difundir resultados de encuestas, a partir de datos relacionados con el desarrollo de las elecciones, bien sean relativos a la forma como los ciudadanos piensan votar o a la forma como lo hicieron.

Los partidos, movimientos y grupos políticos gozan de franquicia postal durante los seis meses que precedan a cualquier elección popular, para enviar por los correos nacionales impresos hasta de cincuenta gramos de peso cada uno, en número que determinará para cada debate el Consejo Nacional Electoral.

XIX. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, E., *Reforma de los partidos políticos, financiamiento y democracia*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

BUENAHORA, F. *et al*., *La democracia en Colombia. Un proyecto en construcción*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1997.

DÁVILA, A. *et al*., *Elecciones y democracia*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1998.

DELGADO, O., *Colombia elige. Mitaca 84, perspectiva 86*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1986.

DÍAZ URIBE, E., *El clientelismo en Colombia*, Bogotá, El Áncora Editores, 1986.

GIRALDO, F., *Sistema de partidos políticos en Colombia. Estado del arte 1991-2002*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2003.

——— y SOLANO, M., *Partidos, reforma política y referendo*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2003.

GUTIÉRREZ, F., *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Editorial Norma-IEPRI, 2002.

HARTLYN, J., *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo-CEI-Universidad de los Andes, 1993.

HERNÁNDEZ BECERRA, A., *Derecho electoral. La elección popular de alcaldes*, 2a. ed., Bogotá, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1988.

———, "La financiación de los partidos políticos en la Constitución de 1991", *Política Colombiana*, Santa Fe de Bogotá, vol. II, núm. 4, 1992.

———, "La reforma electoral en la Constitución Política", *Gran Enciclopedia de Colombia*, Santa Fe de Bogotá, Instituciones, 1993.

———, "La reforma política: superávit constitucional y déficit legislativo", *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, 2000.

———, "Terapia electoral para una democracia en dificultades", *Memoria-II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1992.

LARA BONILLA, R. *et al*., *Los partidos políticos colombianos*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1983.

LEAL BUITRAGO, F., *En búsqueda de la estabilidad perdida*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995.

———, *Tras la huella de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1996.

MINISTERIO DEL INTERIOR, *La reforma política en Colombia. Memorias 1998-2002*, Bogotá, Ministerio del Interior, 2002.

MOLINA, G., *Las ideas liberales en Colombia*, 4a. ed., Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1975.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

PINZÓN, M. A., *Historia del conservatismo*, 2a. ed., Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1983.

PINZÓN DE LEWIN, P., "La institucionalización de los partidos políticos en Colombia", *Política Colombiana*, Bogotá, vol. II, núm. 4, 1992.

PIZARRO LEÓN GÓMEZ, E., *La oposición política en Colombia*, Bogotá, IEPRI, 1996.

———, *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado colombiano*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004.

REYES GONZÁLEZ, G., *El nuevo orden político y electoral en Colombia*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

ROLL, D., *Partidos políticos y Congreso*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2005.

———, *Rojo difuso, azul pálido*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

———, *Un siglo de ambigüedades para entender 100 años de crisis y reformas políticas en Colombia*, Bogotá, CEREC, 2001.

SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Temis, 1977.

TIRADO MEJÍA, A., *Colombia: siglo y medio de bipartidismo*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1978.

TORRES VELASCO, J., *Los partidos políticos en Colombia*, Bogotá, ANIF, 1979.

URIBE TORO, Humberto *et al.*, "La institucionalización de los partidos políticos", *Los partidos políticos colombianos*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1983.

VARIOS AUTORES, *La modernización de los partidos políticos*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, Consejo Nacional Electoral, 1996.

VARIOS AUTORES, *Modernidad, democracia y partidos políticos*, Bogotá, Fescol Fidec, 1993.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA

Rubén HERNÁNDEZ VALLE

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos*. II. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación*. III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema*. IV. *Partidos políticos*. V. *Requisitos para la constitución de los partidos políticos a nivel nacional*. VI. *Requisitos para la constitución de partidos a nivel provincial y cantonal*. VII. *Estructura interna de los partidos*. VIII. *Democracia interna, derecho de participación*. IX. *Tratamiento del tema de género*. X. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos*. XI. *Financiamiento de los partidos políticos*. XII. *Coaliciones y fusiones de los partidos*. XIII. *La extinción y la cancelación de la inscripción de los partidos*. XIV. *Otras formas de participación política*. XV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas*. XVI. *Afiliación a organizaciones internacionales*. XVII. *Evaluación*. XVIII. *Reformas planteadas en la actualidad. Tendencias*.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

La primera regulación constitucional de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico costarricense se dio con la promulgación de la Constitución de 1949.

En el artículo 98 se consagró el derecho fundamental a formar partidos políticos. Sin embargo, el segundo párrafo prohibía la formación o el

funcionamiento de aquellos que, por sus programas ideológicos, medios de acción o vinculaciones internacionales, tendieran a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica, o que atentaran contra la soberanía del país, todo a juicio de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros y previo informe del Tribunal Supremo de Elecciones.

La Ley núm. 5698, de 1975, derogó ese segundo párrafo, introduciendo en el primero, la condición de que para agruparse en partidos políticos debe existir el compromiso expreso de respetar el orden constitucional de la República de Costa Rica.

Mediante Ley núm. 7675, del 2 de julio de 1997, se le introdujo un segundo párrafo que establece lo siguiente: "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular, serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos".

Por Ley núm. 2036, del 18 de julio 1956, se reformó el artículo 96 de la Constitución para introducirle un segundo párrafo que decía: "El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos".

Mediante Ley núm. 4765, del 17 de mayo de 1971, se reformó ese segundo párrafo para ampliar la participación del Estado de sufragar los gastos a su financiación previa.

Sin embargo, mediante Sentencia 980-91, la Sala Constitucional declaró inconstitucional el sistema de financiación previa de los partidos políticos.

Por Ley núm. 4973, del 16 de mayo de 1972, se rebajó de un l0% a un 4% el porcentaje de votos necesarios para que un partido político tenga derecho a recibir contribución del Estado.

Finalmente, mediante Ley 7675, del 2 de julio de 1997, se reformó totalmente el artículo, para desembocar en la redacción actual, que eliminó la financiación previa de los partidos políticos y restringe la intervención del Estado a sufragar los gastos electorales.

En el Código Electoral, aprobado mediante Ley núm. 1536, del 10 de diciembre de 1952, se estableció la primera regulación legislativa de los partidos políticos en Costa Rica. En efecto, en el citado Código se introdujo el título IV, de los artículos 57 al 78, en donde se regula su organi-

zación, patrimonio, funcionamiento, inscripción, designación de candidatos e inscripción de candidaturas, etcétera.

Posteriormente se introdujo el título X, en el que se regula la contribución pública y privada para financiar los gastos político-electorales de los partidos políticos. Este título sufrió una reforma total, mediante Ley núm. 7653, del 28 de noviembre de 1996, con el fin de ajustarla a la reforma del artículo 96 de la Constitución.

El título IV ha sufrido importantes reformas mediante las siguientes leyes: núm. 4532, del 11 de julio de 1969; núm. 7094, del 27 de mayo de 1988; núm. 7142, del 8 de marzo de 1990; núm. 7653, del 28 de noviembre de 1996 y núm. 7794, del 30 de abril de 1998.

II. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación

En Costa Rica los partidos políticos están regulados en los artículos 96 y 98 de la Constitución Política y en los numerales 57 a 78 y 176 a 194 del Código Electoral.

Además, los estatutos políticos de cada partido contienen disposiciones relativas a la organización y funcionamiento interno de cada uno de ellos, los cuales son aplicados por el Tribunal Supremo de Elecciones a la hora de resolver las controversias internas sometidas a su jurisdicción. Es decir, tales estatutos constituyen una fuente del derecho electoral costarricense.

III. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema

De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política, "la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones", que es un órgano constitucional con independencia en el desempeño de su cometido.

De conformidad con el numeral 103 de la Constitución, las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones, en materia electoral, pasan en autoridad de cosa juzgada.

Adicionalmente, los artículos 10 y 48 de la Constitución y la Ley de la Jurisdicción Constitucional son también aplicables a los partidos políticos, en la medida en que sus actos u omisiones quedan sujetos al contralor de constitucionalidad que ejerce la Sala Constitucional sobre su actividad.

IV. Partidos políticos

1. *Concepto*

Ni la Constitución Política ni el Código Electoral tienen un concepto de partido político. El segundo párrafo del artículo 98 constitucional, sin embargo, indica que "Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política", con lo cual, de manera implícita, indica cuáles son las funciones principales que deben cumplir.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional los ha definido como "agrupaciones de ciudadanos, libremente formadas de carácter ideológico, sin límite en cuanto a su número, con una organización básica legalmente establecida para efectos de participar en elecciones con proposición de candidatos a fin de obtener puestos de poder" (voto 2535-91).

2. *Naturaleza jurídica*

Ni la Constitución ni la ley definen la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Sin embargo, tanto la jurisprudencia de la Sala Constitucional como del Tribunal Supremo de Elecciones los ha definido como entes públicos no estatales.

Dijo la Sala Constitucional sobre el tema: "Partiendo de esta posición conferida por la misma Constitución a las agrupaciones políticas viene también al caso recordar que se ha reconocido que su naturaleza es de entes de derecho público no estatal con base asociativa" (voto 5379-97).

Inicialmente el Tribunal Supremo de Elecciones los definía: "Resulta de interés público no estorbar la lícita actividad privada de los partidos, que como reiteradamente lo ha dicho este Tribunal, son entes de derecho

público que con su actividad política contribuyen a la formación de los órganos del Estado" (voto 324-71).

Esta resolución no analiza los elementos que hacen posible afirmar que, en nuestro ordenamiento, los partidos políticos son entes de derecho público. Por otra parte, tampoco aclara si son entes públicos estatales o no estatales, aunque de su texto pareciera derivarse que acoge la segunda tesis.

Recientemente ha precisado, con fundamento en alguna jurisprudencia de la Sala Constitucional, que se trata de entes públicos no estatales. El Tribunal ha dicho lo siguiente sobre el tema: "partido político" más allá de lo que jurídicamente debe entenderse por tal, a saber, un ente público cuya formación, estructura y funcionamiento están regulados por la Constitución y la Ley y, en los aspectos permitidos por ésta, por sus propios estatutos, de tal manera que son entidades jurídicas con personería propia e independientes de las personas físicas que las conforman" (voto 1748-E-99).

Para determinar la naturaleza jurídica de los partidos políticos en nuestra legislación, hay que analizar además, si los elementos de los entes públicos no estatales se aplican en estricto sentido a los partidos políticos, algunas peculiaridades que contienen nuestro Código Electoral, la Ley General de la Administración Pública y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en relación con el tema en estudio.

Desde el punto de vista de su origen, el derecho a la formación de los partidos políticos implica la concurrencia del ejercicio de un derecho subjetivo público, garantizado a todos los ciudadanos en el artículo 98 de la Constitución y desarrollado luego por los artículos 1o. y 57 del Código Electoral y de un acto condición del Registro Civil, que autoriza su inscripción y funcionamiento, conforme lo establecen los artículos 64, 67 y 68 del Código Electoral.

En cuanto a los fines, el mismo artículo 98 de la carta política dispone que los partidos tienen como objetivo "intervenir en la política nacional, siempre que éstos se comprometan a respetar el orden constitucional de la República". En realidad los fines últimos de cualquier partido político son: alcanzar el ejercicio del poder público para realizar, a través de él, su ideología en los diversos campos de la actividad estatal.

Evidentemente, las personas que integran los partidos políticos no son funcionarios públicos, pues dentro de su estructura y organización en-

contramos una gama diversa de categorías, tales como afiliados, simpatizantes, militantes, dirigentes, etcétera. Los que trabajan bajo una relación de dependencia con los órganos del partido no son tampoco funcionarios públicos, por lo que sus relaciones laborales quedan sujetas a un régimen de empleo privado.

El patrimonio de los partidos políticos es mixto en nuestro país, pues éstos están autorizados para recaudar fondos privados, pero a la vez reciben una contribución del Estado para sus gastos, conforme lo autoriza el artículo 96 de la Constitución. Por tal razón la adquisición de sus bienes y servicios no debe realizarse mediante el procedimiento de concurso público, como en cambio es obligatorio para los entes públicos.

Dentro de este orden de ideas, ha dicho la jurisprudencia de la Sala Constitucional que

> en razón de su naturaleza jurídica y la actividad que desempeñan, los partidos políticos no están sujetos a los procedimientos de contratación que establece la Ley de Contratación Administrativa, pues, además de que el Estado no les ha asignado previamente, vía presupuesto, los recursos que respalden sus contrataciones, lo que las sujetaría al trámite licitatorio, sino que lo que prevé es una contribución a sufragar gastos electorales (voto 1528-2003).

Los partidos políticos no dictan actos administrativos en sentido estricto, pues su función típica no reviste naturaleza administrativa.

Es conveniente aclarar que, en nuestro ordenamiento, a diferencia de otras naciones como Argentina, Uruguay, Francia, etcétera, donde se ha construido el concepto dogmático de los entes públicos no estatales, éstos últimos, cuando realizan actividad administrativa, quedan sujetos al contralor jurisdiccional de la vía contencioso-administrativa.

En efecto, el artículo 49 de la Constitución señala que la actividad administrativa de todas las entidades públicas está sujeta al contralor de legalidad de la vía contencioso-administrativa.

Los artículos 1o. y 20.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa reglamentan la impugnación de los actos administrativos —individuales o generales— de todos los entes públicos ante esa jurisdicción.

Por otra parte, el artículo 1o. de la Ley General de la Administración Pública incluye, dentro de la esfera de su regulación, a todos los entes

menores, es decir, tanto a los estatales como a los no estatales. De donde se deduce que los entes públicos no estatales en Costa Rica están sujetos al régimen jurídico establecido en la Ley General de la Administración Pública, siempre y cuando realicen actividad administrativa.

En el caso de los partidos políticos, hay que concluir que éstos no prestan un servicio público, por lo que no satisfacen cometidos estatales propiamente dichos.

Su función propia es la de participar en los procesos electorales y coadyuvar con los órganos estatales competentes al efecto, cuyo régimen jurídico lo establece el derecho electoral y no el administrativo.

En otros términos, los partidos políticos realizan actividad electoral y no administrativa propiamente dicha, por lo que sus actos no quedan sujetos al contralor de legalidad que arbitran los tribunales contencioso-administrativos.

El constituyente, en todo caso, quiso que toda la actividad electoral fuera competencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones, por lo que los actos internos de los partidos son recurribles ante ese Tribunal.

Así lo comprendió el legislador, e introdujo una reforma al artículo 64 del Código Electoral, a fin de que las impugnaciones de las Asambleas de los partidos puedan ser recurridas primero ante el Comité Ejecutivo Superior del partido, luego ante el Registro Civil y finalmente ante el TSE. Estas disposiciones se aplican cuando las violaciones acusadas son contra la normativa interna del partido.

En cambio, cuando esa misma actividad vulnera o amenaza violar un derecho tutelado constitucionalmente y que no sea de naturaleza electoral, como la violación del debido proceso, en tal hipótesis, los eventuales afectados pueden hacer uso del recurso de amparo contra sujetos privados ante la Sala Constitucional, pues en la especie se cumple con los requisitos para tener acceso a esa jurisdicción; sea que los órganos del partido se encuentren, de hecho o de derecho, en una situación de poder frente al recurrente y que no existan otros remedios administrativos ni jurisdiccionales para tutelar rápida y eficientemente el derecho vulnerado o amenazado de violación.

En otros términos, la actividad de los partidos que lesiona derechos fundamentales de sus asociados que no tengan relación directa con los derechos electorales, está sujeta al contralor de constitucionalidad por medio del recurso de amparo contra sujetos privados, que establece la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

En síntesis, los actos de los partidos políticos no están sujetos al contralor de los tribunales contencioso-administrativos, sino de los tribunales ordinarios cuando se trata de actividades con terceros (contratos, relaciones laborales, etcétera). En los casos en que revisten naturaleza electoral se impugnan ante el TSE, y cuando vulneran o amenazan violar derechos fundamentales de sus simpatizantes, miembros o afiliados, diferentes de los electorales propiamente dichos, se impugnan ante la Sala Constitucional.

En consecuencia, su naturaleza jurídica es sui géneris, pues al tener como fundamento de su existencia una base corporativa, gozan de una amplia autonomía de organización interna, lo que los diferencia netamente de los entes públicos no estatales, los cuales encuentran siempre fundamento en un acto legislativo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 121, inciso 20, de la Constitución.

En efecto, los partidos se organizan como asociaciones, en el ejercicio del derecho fundamental a la participación política, y adquieren personería jurídica por un acto condición del Registro Civil. En cambio, los entes públicos no estatales son creación directa de la ley y derivan su personería jurídica del mismo acto de creación.

Por otra parte, los entes públicos no estatales ejercen potestades públicas por delegación del Estado. Los partidos políticos, en cambio, no ejercen potestades públicas, sino que su actividad es el resultado del ejercicio del derecho fundamental a la participación política.

Los miembros forman parte de los partidos en el ejercicio del derecho fundamental de asociación, en tanto que los miembros de los entes públicos no estatales lo son porque reúnen las condiciones señaladas en la ley de su creación. Es decir, en el primer caso la pertenencia es voluntaria, en el segundo es obligatoria.

En conclusión, los partidos políticos tienen una naturaleza jurídica sui géneris en el ordenamiento costarricense, dado que están sujetos simultáneamente a regulaciones públicas y privadas.

V. Requisitos para la constitución de los partidos políticos a nivel nacional

El artículo 98 de la Constitución dispone que la creación y el ejercicio de su actividad será libre dentro del respeto a la Constitución y la ley.

Dentro de esta visión, el artículo 57 del Código Electoral señala que los electores tienen plena libertad para organizar partidos políticos, lo cual es desarrollo del derecho consagrado, en ese mismo sentido, como ya lo indicamos, en el numeral 98 de la Constitución.

Para este efecto, todo grupo de electores no menor de cincuenta puede constituir un partido político si concurre ante un notario público a fin de que éste inserte en su Protocolo el acta relativa a ese acto.

A falta de notario, el acta respectiva puede levantarla el juez o el alcalde del domicilio correspondiente. En este último caso, debe protocolizarse dentro de los quince días siguientes, pues de lo contrario no surte efecto la constitución del partido.

En el acta de constitución se deben consignar obligatoriamente los siguientes datos: *a)* los nombres y calidades de todas las personas que integren el grupo solicitante; *b)* los nombres de quienes constituyan el Comité Ejecutivo provisional, y *c)* los estatutos del partido.

Si el partido no fuera inscrito en el Registro Civil dentro de los dos años siguientes contados a partir de la fecha del acta notarial, se tiene por no constituido para todo efecto legal.

Los estatutos de los partidos políticos deben contener, al menos, los siguientes aspectos:

a) El nombre del partido.
b) La divisa.
c) Los principios doctrinales en relación con los aspectos económicos, políticos y sociales de la República.
d) La formal promesa de respetar el orden constitucional, de acuerdo con su sistema de democracia representativa.
e) La nómina de los organismos del partido, las facultades y deberes de éstos.
f) El quórum requerido para la celebración de las sesiones, que no podrá ser inferior a la mitad más cualquier exceso de los integrantes del organismo correspondiente.
g) El número de votos necesarios para la aprobación de los acuerdos, que no podrá ser inferior al de la simple mayoría de los presentes.
h) La forma de convocar a sesiones a sus organismos, de modo que se garantice su celebración cuando lo pida por lo menos la cuarta parte de sus miembros.

i) La forma de consignar las actas, de modo que se garantice la autenticidad de su contenido.
j) El modo de hacer la elección de los organismos internos del partido.
k) La forma de publicar su régimen patrimonial y contable, y el de la auditoría interna.
l) La expresa manifestación de no subordinar su acción política a las disposiciones de organizaciones o Estados extranjeros. Esta prohibición no impide que los partidos integren organizaciones internacionales, participen en sus reuniones o suscriban declaraciones, siempre que no atenten contra la soberanía e independencia del Estado costarricense.
m) Las normas que permitan conocer el monto y origen de las contribuciones privadas, de cualquier clase, que el partido reciba, y la identidad de estos contribuyentes. El tesorero está obligado a informar los datos anteriores, trimestralmente, al Comité Ejecutivo Superior del partido, con copia al TSE, excepto durante el periodo de campaña electoral donde el informe se debe rendir mensualmente.
n) El mecanismo que asegure la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el artículo 60 del Código, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular.
ñ) El porcentaje y la forma en que se hará efectivo lo dispuesto en el artículo 6o. de la Ley 7142, del 8 de marzo de 1990.
o) La obligación de mantener un lugar para notificaciones sobre las resoluciones del TSE.

El artículo 5o. de la Ley de Igualdad de Derechos de Hombres y Mujeres, más conocida como La Ley de la igualdad real, dispone que "los partidos políticos incluirán en sus estatutos, mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos eleccionarios internos, en los órganos internos del partido y en las papeletas electorales".

Asimismo, los estatutos a que se refiere el párrafo anterior, deberán contener mecanismos eficaces que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en los viceministerios, oficialías mayores, direcciones generales de órganos estatales, así como en juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias de instituciones descentralizadas.

No se admite la inscripción de un partido con nombre o divisa iguales o similares al de otro partido inscrito en el Registro Civil o con derecho de prelación para ser inscrito, cuando la segunda inscripción pueda causar confusión. Tampoco se admiten como divisa la bandera ni el escudo nacional, ni de otro país.

Esta última prohibición plantea un problema jurídico interesante. ¿Qué pasaría si una nueva nación adoptara como bandera la de un partido costarricense ya inscrito? Pareciera que, en tal caso, se debería respetar el derecho adquirido del partido, pues la causal prohibitiva se produjo como consecuencia de un hecho sobreviniente.

Adicionalmente, habría que entender que tampoco se pueden inscribir partidos con nombres o divisas que invoquen motivos religiosos, conforme a la prohibición contenida en el artículo 87 del Código Electoral, puesto que la bandera es la forma más común de hacer proselitismo electoral.

No obstante, el partido actualmente gobernante, Unidad Social Cristiana, se inscribió sin objeción alguna del Registro Civil ni del TSE, lo que nos parece ilegal.

Los partidos políticos inscritos pueden cambiar su nombre o divisa, de acuerdo con el órgano superior del partido, en cualquier momento, excepto dentro de los ocho meses anteriores a una elección, siempre y cuando se ajusten y respeten las prohibiciones señaladas anteriormente.

Los partidos comprenden en su organización: *a)* una Asamblea por cada distrito, formada por los electores del respectivo distrito afiliados al partido; *b)* una Asamblea en cada cantón, formada por cinco delegados de cada distrito elegidos por las respectivas asambleas de distrito; *c)* una Asamblea en cada provincia, formada por cinco delegados de cada cantón elegidos por las respectivas asambleas de cantón, y *d)* una Asamblea Nacional, formada por diez delegados de cada provincia, electos por las respectivas asambleas de provincia.

Además, cada Asamblea está integrada por los demás miembros que se establezcan en sus estatutos, que se escogen con base en principios democráticos y de representatividad. El número de miembros determinados por los estatutos siempre debe ser menor que el de delegados de carácter territorial que se establecen en el Código Electoral, para cada Asamblea.

Esta última disposición, introducida en nuestra legislación electoral en l996, vino a consagrar la praxis seguida por los partidos políticos durante

muchos años, en que, junto a la Asamblea Nacional, coexistía una Asamblea Plenaria, de la que formaban parte no sólo los delegados territoriales sino también los representantes de los diferentes sectores que conforman el espectro político del partido, tales como sindicalistas, cooperativistas, representantes de la juventud, del movimiento femenino, etcétera.

El quórum para cada Asamblea se integra con la mayoría absoluta, mitad más uno del total de sus integrantes, y sus acuerdos se toman por la mayoría, mitad más uno de los presentes, salvo en los asuntos para los cuales los estatutos establecen una votación mayor.

Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales deben estar necesariamente formadas por un 40% de mujeres.

El TSE, en interpretación auténtica del artículo 60 del Código Electoral estableció que "los delegados de las asambleas de provincias a la Asamblea Nacional deben ser electores de las respectivas provincias" (voto 542-73).

También ha dicho el TSE, por la misma vía, que "considera el Tribunal que la renovación de las estructuras partidarias y en concreto, el nombramiento de los delegados, debe responder al plazo máximo de cuatro años que marca el ciclo electoral costarricense, plazo dentro del que, de conformidad con el principio de razonabilidad democrática, el partido puede disponer lo que a su juicio satisfaga los intereses de su estructura política y el interés de sus partidarios" (voto l543-E-2001).

El artículo 61 del Código Electoral dispone que la dirección política de los partidos está a cargo de la Asamblea de mayor rango, siendo obligatorios, tanto para los organismos y asambleas inferiores, los acuerdos que tomen en ejercicio de sus atribuciones legales y estatutarias. La ejecución de los acuerdos de toda Asamblea corresponde a su Comité Ejecutivo Superior que está formado como mínimo por el presidente, el secretario y su tesorero.

Para cada miembro del Comité Ejecutivo Superior, la Asamblea Nacional designa un suplente, quien actúa en las ausencias temporales del propietario respectivo.

En el caso de que el partido no se encuentre inscrito a escala nacional, la dirección política le corresponde a su Asamblea Superior.

Antes de la reforma de 1996, la vinculatoriedad de los acuerdos de la Asamblea se extendía también a los miembros del partido que formaran parte de los organismos estatales.

Dicha norma contenía una disposición obviamente inconstitucional, que establecía la obligatoriedad para los representantes del partido en los organismos estatales, es decir, diputados, munícipes y eventualmente presidente y vicepresidentes de la República, de acatar los acuerdos que tomara la Asamblea Nacional dentro del ámbito de sus atribuciones.

Esta disposición consagraba, ni más ni menos, un mandato imperativo de los partidos respecto de sus representantes ante los órganos públicos, lo cual es contrario a las normas constitucionales que establecen, de manera inequívoca, que tanto el presidente como los diputados y los munícipes son representantes directos del pueblo, es decir, del electorado y no de los partidos políticos.

Los partidos tienen carácter nacional cuando se forman para la elección de presidente de la República, vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa o a una Asamblea Constituyente. Tienen carácter provincial cuando se proponen intervenir solamente en la elección de diputados, y tienen carácter cantonal cuando se funden únicamente para la elección de alcalde municipal, regidores, síndicos municipales y miembros del Consejo de Distrito.

Por consiguiente, cuando el partido esté inscrito en escala nacional se entiende que lo está también en escala provincial en cada una de las provincias, y en escala cantonal en cada uno de los cantones del país, el que solamente se encuentre inscrito en escala provincial se entiende que lo está en escala cantonal en cada uno de los cantones que integran la respectiva provincia.

La inscripción de los partidos políticos puede hacerse en cualquier tiempo, excepto dentro de los ocho meses anteriores a una elección. Dentro de los seis meses previos al día de las elecciones, ni el Registro Civil ni el TSE pueden dictar resolución alguna que ordene inscribir partidos políticos.

Para la inscripción, el presidente del Comité Ejecutivo Superior del partido, y en caso de ausencia o imposibilidad cualquiera de los otros dos miembros del Comité, debidamente autorizado al efecto, puede presentar, con la solicitud, la certificación y el acta notarial de constitución, conforme con lo establecido en el artículo 57 del Código Electoral antes comentado.

Además, deberá adjuntar la protocolización del acta de la Asamblea correspondiente, ya sea distrital, cantonal, provincial, según la escala en que inscribirá el partido, donde se deben consignar los nombres de todos

los delegados electos en cada caso; los Estatutos en los términos prescritos en el artículo 58 del Código Electoral; la lista de los miembros del Comité Ejecutivo Superior con detalle de sus cargos y calidades.

También se deben presentar tres mil adhesiones de electores inscritos en el Registro Civil a la fecha de la constitución del partido, si se tratara de partidos a nivel nacional. Para inscribir partidos de carácter provincial se necesita un número de adhesiones equivalente al 1% del número de electores inscritos en la respectiva provincia. Para los partidos cantonales el mismo porcentaje de los electores inscritos en el cantón.

Esta exigencia plantea un contrasentido, puesto que en algunos casos, como en la provincia de San José, que cuenta en la actualidad con más de 800,000 electores inscritos, resulta más fácil inscribir un partido a nivel nacional que provincial.

Se prohíbe la inscripción de partidos que no hayan cumplido con los requisitos de organización estipulados en el artículo 60 antes indicado, es decir, que no hayan celebrado asambleas distritales, cantonales, provinciales y nacional.

Las asambleas provinciales y nacional deben contar con la presencia de un delegado del TSE, quien da fe de que se cumplieron los requisitos formales que establece el Código y los estatutos, y los verifican. Los delegados del TSE supervisan el correcto desarrollo de las asambleas distritales.

Esta disposición es importante, pues en el pasado se celebraban Asambleas sin el quórum de ley y con violación de disposiciones taxativas del Código Electoral y de los estatutos del respectivo partido.

En la praxis, los delegados del TSE a tales asambleas no son los miembros del Cuerpo de Delegados, sino más bien funcionarios de planta de la institución.

Recibida la solicitud de inscripción, el director del Registro Civil publica un aviso que expresa en resumen el contenido de la inscripción que se pretende, con prevención, para los interesados, de hacer objeciones dentro del término de cinco días a partir de la publicación.

Vencido el plazo de objeciones, el director del Registro, necesariamente dentro de los cinco días siguientes y sin más trámite, acuerda o deniega la inscripción.

Esta resolución tiene recurso de apelación ante el TSE dentro de los tres días posteriores de su notificación a las partes.

Cuando uno o más participantes en cada una de las Asambleas de los partidos, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su celebración impugnaran la validez de los acuerdos tomados en ella, sirve como plena prueba el informe de los delegados del TSE. Corresponde al Comité Ejecutivo Superior resolver esta impugnación dentro del tercer día. Lo resuelto en dicha instancia del partido, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación puede apelarse ante el director del Registro Civil, quien debe resolver dentro del plazo de tres días. Contra lo que resuelva este funcionario puede recurrirse ante el TSE dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes para que, dentro del término de tres días, resuelva en definitiva lo procedente.

La afiliación para inscribir partidos se hace mediante la firma de hojas de adhesión, las cuales pueden ser individuales o colectivas. En este segundo caso, cada una no podrá tener más de veinte firmas.

Las hojas tienen un encabezado, en el cual claramente se indica que los firmantes dan su adhesión pura y simple al partido, que se expresa en forma impresa en cada una de ellas.

También deben contener los nombres y los apellidos de los adherentes, así como el número de su cédula de identidad. Las hojas deben estar autorizadas con el sello del TSE, en el lugar en donde se consigne el nombre del partido. La secretaria del TSE levanta un acta de cada grupo de hojas selladas y entregadas a cada partido, y deja constancia, en cada una, de la fecha en que fue sellada. El sello tiene una validez de dos años a partir de la fecha que se indique. Las firmas deben autenticarse por un abogado o por el delegado cantonal de la jurisdicción del adherente, con el correspondiente sello.

En el caso de que un elector firme para dos o más partidos, sólo se toma en cuenta la afiliación que hubiera sido presentada al Registro Civil en primer término, y las otras quedan sin ningún efecto ni valor. Junto a las hojas de adhesiones debe presentarse una nómina de los adeptos en orden alfabético.

La impugnación de la legitimidad de las firmas de adhesión no estorba el procedimiento de inscripción. El interesado debe realizar la impugnación en la vía penal, a fin de que se castigue al autenticante y a los suplantadores.

Si se comprobara en el juicio de impugnación que el número de firmas legítimas no alcanzó el requerido por el artículo 64 para la inscripción

del partido, el juez lo resolverá y lo comunicará al Registro Civil para que su director ordene la cancelación de la inscripción, la notifique en seguida al partido interesado y haga la publicación en la *Gaceta*.

La acción para impugnar la legitimidad de las firmas prescribe un mes después de publicado en la *Gaceta* el aviso en que se hiciera saber que ha quedado inscrito el partido.

VI. Requisitos para la constitución de partidos a nivel provincial y cantonal

El artículo 64, inciso *e*, del Código Electoral exige que para la inscripción de partidos, tanto a nivel provincial como cantonal, se requiere un número de adhesiones equivalentes al 1% del número de electores inscritos en la respectiva provincia o cantón, según fuere el caso.

Los demás requisitos son los indicados en el acápite anterior para los partidos inscritos a nivel nacional, con la excepción de que en el caso de los partidos a nivel provincial sólo tendrán asambleas provinciales y cantorales, y en el caso de los inscritos a nivel cantonal sólo tendrán una Asamblea Cantonal.

VII. Estructura interna de los partidos

Como ya indicamos, el segundo párrafo del artículo 98 de la Constitución señala que "Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos".

La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha señalado que

> Cuando el Estado regula los partidos limita la potestad de autorregulación de los asociados, pero a la vez él tiene sus propios límites para hacerlo. En este sentido, la voluntad del Estado no puede excluir la de los adherentes, so pena de invalidar el derecho a la participación política de éstos en cuanto se expresa mediante partidos. No podría el Estado ejercer válidamente su competencia reguladora en cuestiones de apreciación política, como el programa del partido, su orientación o concepciones políticas. En este punto conviene precisar que en el Código Electoral, fundamentalmente en las disposiciones impugnadas, se establece una estructura tipo que

> deben adoptar todos los partidos en sus estatutos, que puede complementarse con sus propias regulaciones, mientras no vayan a contrapelo del principio democrático (voto 2881-95).

De esa forma, los requisitos de organización y funcionamiento que establece el Código Electoral constituyen apenas un mínimo para los partidos, los cuales pueden ampliarlos mediante la introducción de nuevos órganos y procedimientos en sus estatutos.

En la praxis, los partidos políticos costarricenses amplían considerablemente su organización y funcionamiento respecto de lo señalado por el Código Electoral; por ejemplo, durante las dos últimas campañas políticas, los dos partidos mayoritarios (PLN y PUSC) adoptaron la praxis de escoger sus candidatos a diputados y regidores municipales mediante la realización de elecciones directas. Posteriormente, los candidatos vencedores fueron ratificados por las respectivas Asambleas Nacionales, que es el órgano competente, según el Código Electoral, para elegir candidatos a puestos de elección popular.

VIII. Democracia interna, derecho de participación

El principio democrático tiene gran relevancia dentro del ámbito del derecho electoral, pues constituye uno de sus fundamentos jurídico-políticos más importantes.

La democracia es un principio general de la Constitución y, por lo tanto, del ordenamiento. Hay que recordar, antes de seguir adelante, que los principios, al igual que las reglas, pueden clasificarse en materiales y estructurales. Estos últimos, a su vez, se subdividen en procedimentales y organizativos.

El principio democrático se despliega normativamente tanto en su dimensión material (derechos fundamentales) como en su dimensión estructural, tanto organizativa y procedimental (división de poderes, composición y elección de órganos representativos, etcétera). La dimensión estructural del principio democrático, que es la que aquí nos interesa, está referida a las garantías procedimentales u organizativas tanto del Estado como en el ámbito de organizaciones no estatales, pero que tienen una gran relevancia pública, como es justamente el caso de los partidos políticos.

Dentro de este orden de ideas, la jurisprudencia de la Sala Constitucional costarricense ha dicho que "el principio democrático que inspira nuestra organización política y social debe impregnar la actividad de los partidos políticos, que, a pesar de la deficiente regulación con que cuentan, son entidades de derecho público" (voto 2150-92).

El artículo 95 de la Constitución costarricense dispone, en lo conducente, que "la ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios: ...8) Garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género". El numeral 98, que es el que expresamente constitucionaliza los partidos políticos, dispone en su segundo párrafo lo siguiente: "Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos".

Ambas normas constitucionales, junto con el artículo 96 de la Constitución, que regula la contribución estatal de los partidos políticos, configuran el marco normativo fundamental para la aplicación del principio democrático a la organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica.

Entendemos por democratización interna de los partidos políticos todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendentes a garantizar: *a)* la selección de los dirigentes internos; *b)* la designación de los candidatos a puestos de elección popular; *c)* la determinación de la plataforma política sea el resultado de la voluntad mayoritaria de los miembros del partido, y no la imposición de las cúpulas políticas o económicas; *d)* garantizar la financiación interna de las tendencias; *e)* garantizar, asimismo, la representación proporcional por género, y *f)* tutelar los derechos fundamentales de sus miembros mediante la existencia de un control heterónomo de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos.

Las vinculaciones entre los representantes políticos y su partido están reguladas por normas internas de los propios partidos, lo que hace necesario establecer mecanismos idóneos para garantizar el verdadero ejercicio de la democracia interna de los partidos.

1. *La selección de los dirigentes internos*

En esta materia ha prevalecido históricamente el criterio de que los dirigentes internos deben nombrarse de manera oligárquica, o bien, mediante procedimientos en los que participan sólo determinados sectores del partido.

Otra forma que ha permitido también a las cúpulas mantener el control interno de los partidos ha sido el establecimiento de requisitos muy estrictos para acceder a tales cargos. Con ello se han enseñoreado pequeñas argollas dentro de los partidos.

No obstante, en los últimos años ha habido reacciones contra la concentración del poder interno de los partidos en unas pocas manos. Para ello, se han ideado mecanismos de nombramientos abiertos y democráticos.

Dentro de este orden de ideas, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones ha indicado que

> Esta necesidad de democratización resulta aún más evidente, si se toma en consideración que el artículo 65 del Código Electoral los califica (a los partidos políticos) como el único medio para participar en las elecciones, de ahí que resulte comprensible la garantía prevista en la legislación de que cuenten con una estructura mínima, sin perjuicio de que se complemente vía estatutaria, con la salvedad de que por este medio no se puede hacer inoperante el modelo de organización democrática.

Desde esta perspectiva, el ejercicio de esa competencia autorreglamentaria y los actos generales o concretos que de ella se deriven, ya sea en la órbita de la toma de decisiones o en su ejecución, no pueden dificultar o imposibilitar la participación de grupos o personas.

Este derecho de los ciudadanos a agruparse en partidos es un derecho de libertad que obliga a los partidos a estimularlo, erradicando de su seno cualquier decisión tendiente a imponer medios disuasivos o indirectos que pudieran causar un efecto contrario. La participación de los adherentes es fundamental para el ejercicio democrático e impide a la vez la oligarquización, cada vez más en desuso, que procura mantener concentrado el control y el poder de decisión en la cúpula del partido, atentando de esta manera contra su propia democratización.

Dada la incidencia que, desde sus bases, tienen los partidos en la provisión, elección y decisiones de los gobernantes, es connatural a su concepción el que se constituyan en un garante del goce de los derechos y libertades políticas fundamentales que se manifiesta a través del derecho a elegir o ser electo.

> [De ahí] la necesidad de que existan espacios de participación en donde sus afiliados cuenten con las mayores opciones de elección posible en los procesos en donde se designan a los representantes que integran los diferentes órganos de dirección del partido o en los que tienen como propósito la designación de sus candidatos, para lo cual a su vez, resulta indispensable que se favorezca la participación de todos aquellos que cumplan con los requisitos y deseen postularse... (voto 1140-E-2000).

De esa manera los partidos tienden a flexibilizar los requisitos exigidos para acceder a puestos de dirección dentro del partido, tales como haber ejercido previamente el cargo de diputado, ministro, etcétera, o haber sido miembro del partido por numerosos años, porque son mecanismos que impiden el acceso de las nuevas generaciones a los cargos directivos dentro de los partidos.

Sin embargo, no se ha logrado todavía que los miembros de los partidos sean los que escojan directamente a sus dirigentes.

2. *La designación de los candidatos a puestos de elección popular*

Desde hace varios años, los partidos eligen a sus candidatos a la Presidencia de la República mediante el mecanismo de las convenciones partidarias, las cuales no pueden celebrarse antes del 3l de mayo inmediato anterior a las elecciones nacionales. La declaratoria del vencedor de la convención debe ser ratificada por la Asamblea Nacional.

Durante las dos últimas campañas políticas, los partidos mayoritarios —PLN y PUSC— eligieron sus candidatos a diputados y regidores municipales mediante procedimientos de votación directa. Posteriormente, los candidatos más votados fueron ratificados por las respectivas Asambleas Nacionales.

Por otra parte, a la distribución de la lista de los candidatos a diputados electos popularmente se debe añadir la distribución de los puestos tomando en cuenta el género, que por mandato legal es del 40% como

mínimo para las mujeres. De esa forma, cada partido político ha diseñado un sistema propio. Por ejemplo, en el PUSC el aspirante debe obtener por lo menos el 40% de los votos de su distrito electoral para ser elegido; caso contrario, la Asamblea del partido escoge entre los candidatos que hayan obtenido más votos.

Con estas nuevas medidas jurídico-políticas se prohíbe una apertura más democrática de los partidos, y se permite que cualquiera de sus adherentes, que se sienta con capacidad para ello, someta su nombre al electorado de su partido. En esta forma se pueden quebrar las monolíticas cúpulas de poder que la mayoría de las veces se enquistan en los partidos no por capacidad sino más bien por compadrazgos o por militancia vegetativa.

En la praxis, sin embargo, el sistema presenta graves inconvenientes, puesto que aquellos aspirantes con mayores recursos económicos terminan venciendo en las elecciones primarias la mayoría de las veces.

No obstante, si se desea que las convenciones sirvan como un medio auténticamente democrático de elegir a los candidatos a los cargos de elección popular, especialmente a los candidatos a la Presidencia, es necesario rodearlas de una serie de garantías efectivas a fin de que todas las tendencias tengan igualdad de oportunidades para alcanzar la postulación.

Entre tales medidas deberían establecerse, en nuestro criterio, las siguientes:

a) Prohibición de que los secretarios generales y todas aquellas personas que ocupan cargos dirigentes de relevancia dentro del partido, durante los tres años anteriores a la celebración de una elección primaria, puedan postular sus nombres como precandidatos a la Presidencia de la República. Con ello se evitaría que un precandidato utilice la maquinaria del partido en su beneficio personal.
b) La propaganda debe limitarse no sólo en tiempo sino también en cantidad, de manera que los precandidatos tengan igual acceso a los medios de comunicación.
c) El transporte, el día de las elecciones, debería estar en manos del partido y no de las tendencias, a fin de que no haya desigualdades por razones económicas. Además, es ilógico que miembros de un mismo partido tengan que poner a funcionar flotillas de vehículos independientes.

d) Utilizar parte de la financiación estatal que reciben los partidos con el fin de financiar los gastos de organización, censo y recolección del voto de las distintas tendencias.

Sólo si tales mecanismos se implantan es posible hablar de que las elecciones primarias se realicen en igualdad de condiciones, de manera que salga electo el más apto y no el que tenga más recursos económicos, como sucede con mucha frecuencia.

La experiencia ha demostrado que el sistema de elecciones primarias presenta algunos inconvenientes, entre los que cabe citar:

a) Complica las operaciones electorales, imponiendo un notable aumento en los gastos.
b) Favorece el abstencionismo en las votaciones, polarizando el interés de los electores sobre las competencias personales.
c) Aumenta los gastos de propaganda de cada candidato, favoreciendo, en consecuencia, a los que cuentan con mayor apoyo económico.
d) Finalmente, fomenta las luchas internas en el seno de los partidos.

Por todas estas razones las elecciones primarias no han podido realizar su principal objetivo, que es sustraer la designación de los candidatos a la influencia de las hegemonías oligárquicas del partido. No obstante tales defectos, es el sistema más democrático que se conoce para la elección de los candidatos a puestos de elección popular.

Sin embargo, el problema más grave es aquel relativo a la influencia que tienen las elecciones primarias sobre la línea ideológico-programática del partido. En realidad, todo sistema de designación no sólo debe responder al fin de favorecer a los aspirantes más idóneos en el seno del partido, sino que, además, debe satisfacer la exigencia de que sea garantizada la adhesión de los candidatos designados a la corriente ideológico-programática del partido.

Por tal motivo, el PLN, en la última elección, estableció la exigencia de que ninguna persona pudiera ser elegida como candidato si no había sido militante activo del partido por un periodo de nueve años antes de su postulación. Sin embargo, el Tribunal Supremo de Elecciones anuló esa disposición por considerarla inconstitucional.

Dijo la jurisprudencia del TSE lo siguiente:

> El plazo mínimo de permanencia que algunos partidos han establecido en sus estatutos, como requisito para optar por una candidatura a puesto de elección popular, es un mecanismo que garantiza la efectividad de los principios de pertenencia y adherencia partidaria. Sin embargo, el plazo de adherencia a un partido político a efecto de poder aspirar a cargos públicos de elección popular dentro de él, no puede ser arbitrario, ni desproporcionado, sino que debe responder al principio de la democracia representativa, pues ésta exige que a las personas con derecho a elegir y ser electos, se les dé la posibilidad de cambiar sus inclinaciones partidarias, respetando la libertad de pensamiento y de participación política (voto 859-E-2001).

3. *La determinación de la plataforma política*

Es evidente que el programa de gobierno debe ser congruente con la ideología que sustenta el partido, pues de lo contrario los gobernantes pierden credibilidad. Por ello, la forma más democrática de establecer la plataforma política de un partido sería mediante la celebración de una convención en la que estuvieran representados los diferentes grupos de intereses que conforman el espectro electoral del partido.

No obstante, esta solución presenta el inconveniente de que casi nunca los delegados a esas convenciones son posteriormente los encargados, en los órganos deliberativos y ejecutivos del gobierno, de ejecutar el programa de gobierno.

Sin embargo, en la praxis costarricense, el programa de gobierno es el que redacta el grupo asesor del candidato presidencial, tomando en cuenta la coyuntura política, económica y social que se presenta al momento de la campaña electoral, lo cual implica, en numerosas ocasiones, que dicho programa sea abiertamente incompatible con la ideología que sustenta oficialmente el partido.

4. *La financiación interna de las tendencias*

Es un hecho empíricamente demostrado que el resultado de las modernas campañas políticas, en las que se dan a conocer a los electores las personalidades y los programas de los partidos en competencia, está esencialmente determinado por el efecto de la propaganda de los partidos sobre cada elector. Esta actividad, junto con la organización para el día de los comicios y la actividad proselitista durante la campaña, demandan

una gran cantidad de dinero, que los partidos deben obtener de alguna parte. Los mismos principios son aplicables a las tendencias internas de los partidos.

Tradicionalmente, la financiación de los partidos provenía de dos fuentes: *a)* las cuotas de los afiliados, y *b)* las contribuciones de carácter voluntario general. A medida que fueron aumentando los gastos y las necesidades de las campañas, las contribuciones corrían el peligro de causar un grado serio de dependencia en cuanto a las preferencias personales de cada gran donante, si es que no se iba directo a la corrupción de sus ideales.

También el Código Electoral regula las contribuciones privadas. La idea latente detrás del establecimiento de controles y límites a las contribuciones privadas se fundamenta en la preocupación de que a través de tales contribuciones a los partidos, se pudieran camuflar tentativas de corrupción respecto de los futuros gobernantes.

Es innegable, por otra parte, que las personas y grupos que contribuyen a la financiación de un determinado partido, esperan obtener luego alguna retribución si sus candidatos resultaran electos. Esta influencia económica puede y suele ser muy dañina para los gobiernos democráticos, pues atenta contra el principio de representación nacional.

Para evitar la excesiva injerencia de personas o grupos económicamente poderosos, o bien de dineros provenientes del lavado de dólares o de las actividades ligadas al narcotráfico, el artículo 176 bis del Código Electoral costarricense establece como límite de las contribuciones privadas anuales el equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo menor mensual que figure en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República vigente en el momento de la contribución.

Esa misma norma del Código Electoral establece la obligación para los tesoreros de los partidos políticos de informar trimestralmente al Tribunal Supremo de Elecciones acerca de las contribuciones que reciban. Durante el periodo comprendido entre la convocatoria y la fecha de las elecciones deberán rendir informes mensuales. Existe una severa penalidad para el tesorero de un partido que incumpla dicha obligación. De esa forma todos los ciudadanos puedan ejercer un control sobre las fuentes de financiación del partido, dado que el artículo 30 de la Constitución les garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos para recabar información de interés público.

Estas disposiciones son también aplicables a las precandidaturas, al interno de los partidos, a partir del momento en que se oficializan, según lo ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones.

Dentro de este orden de ideas, ha establecido dicha jurisprudencia que "las personas físicas y jurídicas nacionales no pueden destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie a las «tendencias», ya que el único legitimado para recibir esas contribuciones lo es el partido político, por medio de las autoridades respectivas". Por las razones expuestas, la obligación de ajustarse a las restricciones impuestas por la Constitución Política y el artículo 176 bis del Código Electoral, sólo corresponde a las "tendencias" de los partidos políticos cuando aquéllas son oficialmente autorizadas por éstos, es decir, cuando el partido ha regulado su funcionamiento dentro de su organización interna o promovido con su apoyo y dirección tales movimientos políticos, porque, sin duda alguna, la contribución que se haga en este caso a la tendencia, debe entenderse hecha al partido, asumiendo éste, por lo tanto, no sólo la administración de los aportes hechos por medio de la "tendencia", sino todas las responsabilidades que, con respecto a éstos, le imponen la Constitución y la ley. Como consecuencia de este razonamiento, toda contribución que reciba una tendencia oficializada por el partido, debe ser entregada íntegramente al tesorero de éste para los efectos señalados. Corresponde al partido, además, tomar todas las medidas necesarias para hacer efectivo el indicado procedimiento de control, en virtud de la responsabilidad penal que, para sus personeros, pudiera derivarse de su incumplimiento.

Si la "tendencia" no reúne esas características, constituye una actividad privada independiente no sujeta a aquellas restricciones constitucionales y legales, por más que sus miembros sean conocidamente militantes de un determinado partido político, salvo, claro está, si esa "tendencia" se convierte en un medio indirecto para hacer llegar contribuciones al partido político de que se trate, en colusión con sus dirigentes o personeros porque, en tal caso, rigen respecto de esos aportes, las restricciones y prohibiciones de los artículos 96 de la Constitución Política y 176 bis del Código Electoral. Al hacer esta salvedad, el Tribunal, sin duda alguna, ha tomado en consideración el hecho público y notorio de que algunos aspirantes a lograr una candidatura ya han iniciado una labor proselitista y, aunque así no lo manifiesten expresamente, resulta obvio su propósito.

Para ello, deben establecer naturalmente una estructura estratégica, utilizando diversos métodos de acción, cuidadosamente montados para no hacer referencia expresa a una típica campaña en que involucren al partido político al que pertenecen, pero el propósito de fortalecer su imagen para lograr una futura postulación en esa agrupación política es evidente.

Esta estrecha relación entre los aspirantes-precandidatos y candidatos crea un vínculo imposible de ocultar, de los aspirantes con el partido, aunque éste todavía no los reconozca formalmente como precandidatos o integrantes de una tendencia perteneciente a la agrupación política. Por esta razón, el Tribunal no sólo hace la salvedad ya indicada, sino que reconoce una inconveniente omisión de la ley, al no contemplar a esos movimientos dentro de los que deben someterse también a las regulaciones y prohibiciones constitucionales y legales relativas a los aportes privados a los partidos políticos. Tal omisión, evidentemente, se convierte en un portillo por el cual pueden penetrar, al menos indirectamente, contribuciones prohibidas con grave daño para la transparencia que debe prevalecer siempre en el libre juego democrático. Sin embargo, aunque el Tribunal señala con gran preocupación la existencia de esa puerta abierta, a través de la cual se podrían burlar, con relativa facilidad, las escasas regulaciones existentes en esta materia, no encuentra modo jurídicamente viable, ni siquiera con sus amplias facultades interpretativas, para establecer mecanismos de control. "Sólo la ley puede preverlos y en forma expresa, puesto que está de por medio el principio, de rango constitucional, que garantiza al particular hacer libremente todo aquello que no le esté prohibido" (voto 1748-99).

Congruente con lo expresado en la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones, en nuestro concepto, se deberían prohibir también las contribuciones de sociedades y otras personas jurídicas nacionales, con el fin de evitar que se utilicen cascarones jurídicos para evadir los límites establecidos a las personas físicas. Además, en múltiples ocasiones, resulta imposible establecer quién es el verdadero dueño de una persona jurídica colectiva.

Asimismo, se deberían prohibir completamente las contribuciones de extranjeros, tanto de personas físicas como jurídicas. Curiosamente, en Costa Rica se autoriza a que tales personas puedan realizar contribuciones o donaciones dedicadas específicamente a labores de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos, a contrapelo de la

prohibición tajante del artículo 19 de la Constitución que prohíbe completamente la participación de extranjeros en asuntos políticos internos.

Por otra parte, nos parece que las personas físicas que contribuyan a los partidos políticos deberían declarar, bajo la fe del juramento, las fuentes de sus ingresos. Esto, con el fin de evitar contribuciones indeseables o la utilización de testaferros. Si el contribuyente miente, entonces podrá ser procesado por el delito de falsedad ideológica.

En contra de la financiación de las campañas políticas por parte del Estado, se ha argumentado que no es compatible con el principio de libre formación de la voluntad y de la opinión pública, pues ésta debe ser absolutamente independiente de la actuación del Estado. Se ha dicho, también, dentro de este mismo orden de ideas, que aunque la contribución parcial de los partidos políticos no supone su incorporación a la esfera estatal; sin embargo, es evidente que su ámbito de libertad queda seriamente limitado.

En Costa Rica existe una profusa regulación sobre la financiación estatal de las campañas electorales, que dimana directamente del artículo 96 de la Constitución y que se regula detalladamente en el Código Electoral.

Hace falta, sin embargo, que la contribución estatal se extienda a nivel de los partidos municipales, así como también a las luchas de tendencias al interno de los partidos. Justamente, como indicamos en su oportunidad, una de las grandes desventajas que presentan las elecciones primarias estriba en que normalmente triunfan los candidatos con mayor apoyo económico, lo que atenta directamente contra el principio de democratización interna.

5. *La representación proporcional por género*

Durante los últimos años, producto de la corriente doctrinaria que aboga por el establecimiento de acciones afirmativas para evitar la discriminación de las mujeres en el ámbito político, se ha promulgado legislación que obliga a los partidos a que tanto su dirigencia interna como sus candidatos a puestos de elección popular respeten el principio de la representación equitativa por género.

En Costa Rica al menos el 40% de los candidatos a diputados y a regidores municipales deben ser mujeres. Por jurisprudencia, el Tribunal Su-

premo de Elecciones estableció que al menos una de las dos candidaturas a vicepresidentes de la República debe ser ocupada por una mujer.

6. *La tutela de los derechos fundamentales de sus miembros mediante la existencia de un control heterónomo de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos*

El Estado de derecho que vive la gran mayoría de las naciones modernas, reclama que la majestad del derecho debe ser la que impere en el seno interno de los partidos políticos, y no el humor cambiante de los dirigentes de turno.

Dentro de este orden de ideas, es necesario que actos tales como la expulsión de miembros del partido, las resoluciones de los órganos internos, etcétera, puedan ser controlados externamente, ya sea por órganos de naturaleza judicial o bien por los propios Tribunales Electorales.

El control heterónomo de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos políticos tiende a garantizar, de manera efectiva, que los derechos de los miembros de un partido político sean respetados por los órganos dirigentes.

En nuestra legislación ese control lo ejerce el Tribunal Supremo de Elecciones, por medio de las denominadas "acciones de nulidad" y el amparo electoral.

IX. Tratamiento del tema de género

En Costa Rica, como ya mencionamos, al menos el 40% de los candidatos a diputados y a regidores municipales deben ser mujeres. Por jurisprudencia, el Tribunal Supremo de Elecciones estableció que al menos una de las dos candidaturas a vicepresidentes de la República debe ser ocupada por una mujer (voto 1544-E-2001).

El 40% de participación de las mujeres en las papeletas para la elección de diputados, regidores y síndicos debe ser en puestos elegibles. La designación de delegados de las asambleas distritales, cantonales y provinciales debe respetar también ese porcentaje. Por tanto, el 40% de cuota femenina debe respetarse en cada asamblea y no en forma global. Asimismo, los partidos políticos tienen la ineludible obligación de respetar

siempre los parámetros indicados para las papeletas de diputados, regidores y síndicos.

Sin embargo, dicho principio puede hacerse nugatorio si no se establece un mecanismo efectivo para que la representación proporcional por género se haga en puestos elegibles. Para ello, cada partido, por lo general, establece mecanismos propios, algunos de los cuales tienden a favorecer a los candidatos varones.

Dentro de los sistemas conocidos, pareciera que el más equitativo es el seguido por la SPD alemana, según el cual los puestos dentro de las papeletas electorales se asignan alternativamente hombre, mujer, hombre, y así sucesivamente, o bien, mujer, hombre, mujer y así sucesivamente, dependiendo del precandidato que obtuvo más votos en las elecciones primarias. Por ejemplo, si el precandidato más votado fue un hombre, entonces la lista será encabezada por un varón; por el contrario, si el precandidato más votado fue una mujer, entonces la lista electoral será encabezada por la precandidata del sexo femenino que obtuvo más votos.

En la legislación electoral se prevé que aquellas papeletas que no respeten la distribución por género no pueden ser inscritas. Igual sanción se aplica a la integración de los órganos internos de los partidos. En cuanto a las asambleas, si éstas no respetan en su integración la participación por género se consideran absolutamente nulas.

X. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos

La legislación no contiene ninguna regulación respecto a grupos afiliados a los partidos políticos, tales como juventud, grupos étnicos, etcétera. Sin embargo, invariablemente los estatutos de los partidos políticos contienen disposiciones que otorgan representación específica de tales grupos en sus Asambleas Plenarias. Este concepto de Asamblea Plenaria, que no está previsto por el Código Electoral, nació justamente para ampliar la Asamblea Nacional —que es el órgano máximo de los partidos según el Código Electoral— mediante la inclusión, dentro de su seno, de los diferentes grupos de interés que también integran el partido, además de la representación territorial, que es el criterio de conformación de la Asamblea Nacional. Por ejemplo, el sector femenino, la juventud, el sector profesional, el sector cooperativo, etcétera.

En la praxis los principales partidos incluyen, dentro de las papeletas para diputados, a representantes de la juventud. Durante las elecciones de 2002 el Partido Liberación Nacional inclusive, realizó una elección popular entre los miembros de su juventud para escoger al respectivo candidato.

XI. Financiamiento de los partidos políticos

Para nadie es un secreto que las modernas campañas electorales, en las que se dan a conocer a los electores las personalidades y los programas de los partidos en la lid, están esencialmente determinados por el efecto de la propaganda de los partidos en cada elector.

Además, la organización para el día de los comicios y toda la actividad proselitista durante la campaña demandan una gran cantidad de dinero. En la actualidad, independientemente de su participación en los distintos procesos electorales, los partidos políticos tienden a convertirse en estructuras permanentes que realizan labor constante de educación política entre sus simpatizantes, a fin de ir formando los futuros cuadros dirigentes.

Es decir, al día de hoy, sin adecuada financiación, tanto estatal como privada, ningún partido puede sobrevivir por mucho tiempo. De manera que es importante analizar las diferentes formas de financiación utilizadas y los límites a los tipos de financiación existentes.

Es evidente que si un partido no cuenta con suficientes medios económicos propios, puede ser presa fácil de los grupos de presión económicamente poderosos. Dentro de este concepto es que nuestra Constitución establece, en su artículo 96, una serie de principios relativos a la financiación estatal de los partidos políticos. Luego, el Código Electoral, en sus numerales 176 y siguientes, reglamenta esa contribución en forma detallada.

Nos interesa, en primer término, destacar que esa normativa prohíbe, de manera expresa, que el Estado pueda hacer deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de las deudas políticas, sistema muy usual en el pasado, y que, en el fondo, implicaba el apoyo unilateral del Estado en favor de un determinado partido político.

Las elecciones constituyen una función pública, cuya ejecución obliga a los órganos estatales. Éstos se encuentran obligados a realizar y fiscali-

zar las elecciones. Debido a la importancia fundamental que los partidos tienen en relación con el proceso electoral, está justificado que se les proporcionen los medios para hacer frente a los gastos necesarios para una adecuada campaña electoral.

En todo caso, en nuestro país la financiación estatal de los partidos políticos se encuentra reconocida a nivel constitucional.

En Costa Rica, la financiación estatal está prevista, como antes indicamos, en él artículo 96 de la Constitución, el cual establece los siguientes principios fundamentales:

a) La contribución será del 0.19% del producto interno bruto del año anterior a la celebración de la elección para presidente, vicepresidentes de la República, y diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determina en qué casos puede acordarse una reducción de dicho porcentaje. Este porcentaje se destina 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 fija los porcentajes correspondientes a esos rubros.
b) Tienen derecho a la contribución estatal, los partidos políticos que participen en los procesos electorales señalados en el inciso anterior, y que alcanzaran el 4% de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional, o los inscritos a nivel provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia, o eligieren, por lo menos, un diputado.
c) Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tienen derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley.
d) Para recibir el aporte del Estado, los partidos deben comprobar sus gastos ante el TSE.

Las contribuciones privadas a los partidos políticos están sometidas al principio de publicidad, y se regulan por la ley. Ésta establece los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de estos principios, requiere, para su aprobación y reforma, el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Es conveniente señalar, que aunque en 1991 la Sala Constitucional declaró inconstitucional el sistema de financiación previa que establecía

el artículo 96 constitucional entonces vigente, lo cierto es que esa declaratoria se hizo por un vicio procedimental incurrido por la Asamblea Legislativa durante la tramitación de la respectiva Ley de Reforma Constitucional. Por tanto, la Asamblea volvió a introducir el mismo concepto, aunque con algunas variantes como la rendición de cauciones previas, en la reforma de 1996.

Para recibir el aporte estatal, los partidos políticos están obligados a comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

Con el propósito de ordenar los gastos de la campaña política, los partidos políticos deben presentar al TSE, ocho meses antes de las elecciones, por medio del Comité Ejecutivo Superior, un presupuesto en el que se contemplen los ingresos probables, provenientes de la emisión de bonos, préstamos, contribuciones privadas y las otras fuentes, así como los posibles gastos en que incurrirá durante el desarrollo de sus actividades político-electorales en organización, propaganda y capacitación.

Los gastos de propaganda sólo pueden comprender aquellos que se prevea efectuar a partir de la convocatoria y hasta dos días antes de celebrar las elecciones. Asimismo, debe aportarse el acuerdo del Comité Ejecutivo Superior mediante el cual se aprobó el presupuesto.

A partir de la fecha de convocatoria a elección de presidente de la República, vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa, y hasta la fecha de la declaratoria de elección de éstos últimos, los partidos políticos están obligados a presentar al TSE, al menos una vez al mes, las liquidaciones de gastos relativos a organización, propaganda y capacitación.

El TSE, por medio de la Contraloría General de la República, revisa las liquidaciones y los comprobantes en el término de un mes a partir de su presentación.

El partido que no presente ese presupuesto a su debido tiempo pierde el 5% del monto que le corresponda de la contribución estatal.

Para registrar las operaciones y los gastos en que incurra, cada partido debe llevar al día el libro de actas, la contabilidad y los comprobantes de gastos ordenados, conforme al Reglamento emitido al efecto por la Contraloría General de la República. Tales libros deben estar legalizados por la Contraloría, previamente a que incurran en los gastos de organización, propaganda y capacitación, salvo en lo que se refiere a los gastos por inscripción del partido.

El incumplimiento de las citadas disposiciones por parte de los partidos políticos, facultará al Tribunal Supremo de Elecciones para suspender el pago del financiamiento del Estado a los partidos políticos, o bien para establecer cualquier otra medida o acción que corresponda.

Sólo son justificables para efectos de la contribución estatal a los partidos políticos, incluidas las coaliciones y las fusiones, los gastos relacionados con actividades de organización, propaganda y capacitación, de acuerdo con las siguientes definiciones.

1) *Organización*. Comprende aquellas actividades, de carácter permanente, necesarias para el establecimiento de la estructura formal de los partidos políticos, conforme con la cual se constituyen los diferentes grupos de trabajo a fin de alcanzar los objetivos propuestos.

Dentro de esta aceptación deberán incluirse los gastos realizados por concepto de inscripción del partido, integración y funcionamiento de comités, asambleas, convenciones, entendiéndose por éstas los gastos en que incurran los partidos políticos en la selección de los candidatos a presidente y diputados, instalación de clubes, celebración de reuniones y plazas públicas hasta un máximo de veinticinco, transporte y movilización de simpatizantes y electores, excepto el arrendamiento de autobuses en los casos prohibidos por el artículo 85 bis, transitorio II, del Código Electoral, programas de preparación y capacitación de delegados, fiscales y miembros de juntas electorales.

Se incluye dentro del concepto de organización lo relativo a dirección y censo. La dirección comprende la labor de planificación, coordinación y ejecución de las actividades de los partidos políticos, incluida la gestión financiera. Bajo este concepto deberán incluirse, entre otros, los gastos realizados por concepto de salarios y viáticos. El censo se refiere a la confección, evaluación y análisis del registro de ciudadanos sufragantes y simpatizantes de un partido político.

2) *Propaganda*. Abarca la acción de los partidos políticos, desplegada a partir de la convocatoria a elecciones nacionales y hasta dos días antes de su celebración, para explicar su programa e impugnar el de sus contrarios, para hacer planteamientos de carácter ideológico y para informar sobre actividades político-electorales. Asimismo, por propaganda político-electoral se entiende, en general, toda publicación en la cual se pondera o se combate a uno de los partidos políticos que participan en la contienda electoral, o se pondera o se combate a uno de sus candidatos;

abarca la acción de los partidos políticos para difundir sus ideas, opiniones y programas de gobierno a través de exposiciones, discursos, conferencias de prensa por radio y televisión, así como por medio de los anuncios en los medios de difusión citados, y en el cine; o bien, por servicio artístico para la elaboración de los anuncios, por servicios de grabación para la difusión por radio, servicios de audio y video para cortos de televisión, folletos, volantes, vallas y el uso de altoparlantes, debidamente autorizados, en reuniones, manifestaciones y desfiles. Cualquier otro tipo de propaganda que realicen los partidos que no esté enmarcada en los conceptos anteriores no será reconocida como gasto justificable dentro de la contribución del Estado.

3) *Capacitación*. Comprende todas aquellas actividades, de carácter permanente, relacionadas con la promoción, organización y ejecución de cursos, seminarios, encuentros académicos, programas de becas y otros, que les permiten a los militantes incrementar su formación política en el ámbito técnico o ideológico-programático.

Para el reconocimiento de los gastos de propaganda, por los conceptos autorizados en este Reglamento, que los partidos hayan contratado, las empresas encargadas de publicar y difundir la propaganda electoral deberán estar debidamente inscritas en el Tribunal Supremo de Elecciones conforme a las regulaciones establecidas en el artículo 85 del Código Electoral.

A los efectos del reconocimiento de los gastos por concepto de propaganda que efectúen los partidos políticos en la prensa, radio y televisión, ésta deberá ajustarse a los límites de espacio y tiempo definidos en el inciso *f* del artículo 85 del Código Electoral.

No son reconocidos aquellos gastos por concepto de propaganda que efectúen los partidos políticos cuando dicha propaganda fuera contraria a la ley o los reglamentos que regulan esta materia.

Tampoco será reconocida la propaganda contraria a lo establecido en el artículo 85, inciso *i* del Código Electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones informará a la Contraloría General de la República, de toda aquella propaganda declarada, en sentencia judicial firme, como calumniosa, injuriosa o difamatoria. En caso de que dicha sentencia recaiga con posterioridad al pago de la propaganda cuestionada, el monto de ésta constituirá un crédito a favor del Estado, compensable en la liquidación de gastos de la campaña política inmediata posterior del respectivo partido.

Un año antes de las elecciones y a más tardar en la fecha de convocatoria a elecciones nacionales, el Poder Ejecutivo debe emitir bonos por el monto que el Estado reconocerá a los partidos políticos para pagar sus gastos, de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución Política. Para tal efecto, incluye en el presupuesto ordinario de la República correspondiente al año anterior al de las elecciones, la partida respectiva para el pago de la amortización, según lo estime, oportunamente y con anterioridad el TSE.

Los bonos se denominan "Bonos de contribución del Estado a los Partidos Políticos", indican el año de las elecciones a que corresponden, el tipo de interés que devengan y la fecha de su emisión.

Estos bonos devengan un interés igual a la tasa básica pasiva, calculada por el Banco Central de Costa Rica, más el 1%; tienen un vencimiento de dos años y empezarán a generar intereses a partir del momento en que el Tribunal Supremo de Elecciones haga la declaratoria de elección de diputados. La tasa se ajusta cada tres meses.

Los "Bonos de Contribución del Estado a los Partidos Políticos" son inembargables, cuentan con la garantía plena del Estado y están exentos, así como sus intereses, de impuestos. Los intereses de tales bonos se pagan por trimestre vencido. Para atender la amortización y los intereses se destina una cuota trimestral fija.

Anualmente se incluye en el presupuesto ordinario de la República la suma necesaria para el servicio de amortización e intereses de los mencionados bonos.

El Ministerio de Hacienda remite los "Bonos de contribución del Estado a los partidos políticos" a custodia del Banco Central, y como respaldo de los mismos, entrega a quienes les corresponda títulos Tasa Básica a dos años plazo, en las condiciones de rendimiento ya indicadas. En consecuencia, el Banco Central de Costa Rica, como agencia fiscal, es el encargado del pago de los bonos y cupones de intereses y de su manejo en la contabilidad conforme a lo dispuesto en su Ley Orgánica. El Banco sólo está obligado a atender el servicio de tales valores cuando se traspasen oportunamente los fondos necesarios para ese fin.

El Estado recibe los citados bonos en cualquier momento, así como los cupones de intereses vencidos, como pago de impuestos nacionales de cualquier clase.

Los bancos del sistema bancario nacional, sus dependencias y sucursales, pueden comprar, vender y recibir a la par tales bonos, en pago de todo tipo de obligaciones así como de conservarlos en inversión.

El TSE tan pronto declare la elección de diputados dispondrá, por resolución, debidamente fundada, la distribución del aporte estatal entre los partidos que tengan derecho a él.

Para ello, el TSE sigue el siguiente procedimiento: *a)* se determina el costo individual del voto; para ello, se divide el monto de la contribución estatal entre el resultado de la suma de los votos obtenidos por todos los partidos políticos con derecho a contribución, en la elección de presidente y vicepresidentes de la República, y *b)* cada partido recibe, como máximo, el monto que resulte de multiplicar el costo individual del voto por el resultado de la suma de los votos que obtuvo en la elección de presidente y vicepresidentes de la República y diputados, o por lo que obtuvo en una u otra elección, si sólo participó en una de ellas.

Dentro de los cuarenta días siguientes a la declaratoria de elección de diputados, cada partido con derecho a recibir el aporte estatal debe presentar su cobro al TSE, de conformidad con las liquidaciones ordenadas por el artículo l78 del Código Electoral; los comprobantes rechazados pueden ser corregidos y presentados nuevamente en posteriores fijaciones. Además, debe adjuntar, debidamente ordenados, los comprobantes de contabilidad que no hubiera presentado.

El TSE dispone de un mes para determinar el monto definitivo que les corresponde a los partidos políticos, contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente. Para establecer tales montos, el TSE utiliza los servicios técnicos de la Contraloría General de la República.

Una vez que la autoridad contralora haya efectuado la revisión de la liquidación de gastos de cada partido y de la documentación de respaldo con el fin de aceptar gastos válidos hasta por el monto del aporte estatal, según lo establecido en los artículos 187 y 188 del Código Electoral, procede a entregar al TSE el informe correspondiente, con copia para cada partido político interesado. Éste tendrá un plazo de ocho días hábiles para hacer las objeciones que considere razonables ante el TSE. Si transcurrido el término dicho no se hubieran presentado objeciones con respecto al informe, éste se tendrá por definitivo.

En caso de haber objeción por parte de algún partido político, el TSE resuelve lo que corresponda, previa audiencia del órgano contralor.

El TSE, en el término de ocho días hábiles a partir de la firmeza del informe sobre la revisión de cuentas elaborado por la Contraloría General de la República, comunica a la Tesorería Nacional dicho informe, donde consten las sumas que correspondan a cada partido político como contribución del Estado.

Ocho días hábiles después de haberse realizado la comunicación a que se refiere el párrafo anterior, la Tesorería Nacional procede a liquidar el aporte a que tengan derecho los partidos políticos, deduciendo, si hubiera, el monto de los bonos emitidos y cedidos a título oneroso, por las agrupaciones políticas, debidamente notificados a la Contraloría General de la República, que no hubieran sido redimidos.

El aporte estatal se liquida en estricto orden de cada emisión de bonos, y si dicho aporte no alcanza para cubrir la totalidad de alguna emisión, ésta se liquida en la proporción que corresponda.

En caso de que exista un saldo, una vez canceladas las emisiones de bonos, éste se gira directamente al partido político respectivo.

Los bienes no fungibles que adquieren los partidos políticos para su campaña electoral deben ser consignados en un inventario, del cual se envía un estado mensual a la Contraloría General de la República, con todos los detalles de precio, marca, número de fábrica, cantidad, proveedor, número y fecha de factura y cuenta de presupuesto cargada.

Finalizada la campaña, y como acto previo a recibir el pago, dichos bienes deben ser entregados a la Proveeduría Nacional como propiedad del Estado, salvo que el partido opte por deducirlos de su cobro, con los márgenes de depreciación aceptados por la Tributación Directa.

La Contraloría determina cuáles de esos bienes no fungibles pueden ser considerados como gastos, y por lo tanto, no sujetos a tales trámites.

Los partidos políticos pueden ceder, por medio de su Comité Ejecutivo Superior, total o parcialmente, el derecho a la contribución estatal.

Toda cesión debe ser hecha por medio de bonos de uno o de diferentes valores que son cambiables en la Tesorería Nacional por los que el Estado emita para hacer el pago de la deuda política, en el monto que corresponda a cada partido.

Los bonos deben indicar el monto total de la emisión, y ésta es debidamente notificada a la Contraloría. Cuando sean varias las emisiones, cada una indica el número que le corresponde, su monto y el de las anteriores. La primera emisión tiene preferencia sobre las demás para su pago.

Si la contribución que el Estado debe liquidar a cada partido no alcanza para cubrir la totalidad de la primera emisión legalizada por el partido, el cambio por los bonos del Estado se realiza con la disminución proporcional correspondiente. La misma disposición se aplica a las emisiones siguientes, si cubierta en su totalidad la primera emisión existe un sobrante.

Los partidos están obligados a cubrir los gastos que el Código Electoral admite, en dinero efectivo, en bonos de su emisión, o mediante entrega de documentos de crédito que los partidos adquieran contra la entrega de bonos. Por el valor de las contribuciones redimibles, las partes deben entregar bonos de sus emisiones. Por el valor de las contribuciones no redimibles, los partidos deben entregar recibos o documentos en que expresamente se señale tal circunstancia.

Para efectos de la cesión del derecho de contribución estatal y en razón del gasto financiero en que incurren los partidos políticos por poner en el mercado sus bonos emitidos, que resulta de la diferencia entre el valor nominal del bono y el precio por el cual será vendido, la tasa máxima de descuento que se reconoce por el Estado asciende al 15%.

Las operaciones crediticias en el Sistema Bancario Nacional, respaldadas por las cesiones del derecho a la contribución estatal, deben reportarse a la Contraloría General de la República.

Las fuentes originales de financiación de los partidos políticos fueron privadas: donaciones, recolectas públicas, etcétera.

De conformidad con la relación del artículo 19 de la Constitución y 176 bis del Código Electoral, los partidos políticos tienen prohibido aceptar o recibir, directa o indirectamente, de personas físicas y jurídicas extranjeras, contribuciones, donaciones, préstamos o aportes, en dinero o en especie, para sufragar sus gastos de administración y los de sus campañas electorales.

En consecuencia, ninguna de las personas señaladas puede adquirir bonos ni realizar otras operaciones que impliquen ventajas económicas para los partidos políticos. No obstante, quedan autorizados para entregar contribuciones o donaciones dedicadas específicamente a labores de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos.

Esta última disposición es obviamente inconstitucional, puesto que el numeral 19 de la carta política prohíbe, de manera tajante, la participación de los extranjeros en actividades políticas.

También están prohibidas las donaciones, contribuciones o aportes en nombre de otra persona. Quienes contravengan tales prohibiciones serán sancionados con pena de dos a seis años de prisión.

El cálculo del monto total máximo de contribución autorizada para cada persona física o jurídica nacional se determina con base en la siguiente fórmula: salario base mínimo x 45 x 4. Esta misma fórmula se utilizará para el caso de las contribuciones para capacitación, formación e investigación que sean realizadas por personas físicas o jurídicas extranjeras.

Los tesoreros de los partidos están obligados a informar trimestralmente al TSE acerca de las contribuciones que reciban. Sin embargo, en el periodo comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, deben rendir un informe mensual.

De no informar a tiempo, el TSE les previene personalmente para que cumplan con esta obligación dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de la prevención. Omitir el envío del informe o retrasarlo injustificadamente una vez practicada la prevención, es sancionado con la pena de dos a doce meses de prisión.

Los partidos políticos deben llevar un registro de los aportes autorizados en el artículo 176 bis del Código Electoral, para las personas físicas o jurídicas extranjeras, en donde se consigne los montos recibidos, si se trata de contribuciones en dinero o especie, nombres, calidades y número de identificación de los contribuyentes, señalando si esa contribución se dedicará específicamente a labores de capacitación, formación o investigación. Asimismo, están obligados a llevar un registro contable y su archivo de comprobantes. Para depositar este tipo de contribuciones debe abrirse, al menos, una cuenta corriente bancaria.

Cada pago que se haga contra esa cuenta debe realizarse por medio de cheque, y todo gasto debe sustentarse con documentos. Sobre estas contribuciones se deberá solicitar al Tribunal Supremo de Elecciones la autorización correspondiente, el cual determinará si el rubro al que se dirige la donación se puede catalogar dentro de esos conceptos, sin perjuicio de poder verificar su destino posteriormente.

Para efectos de los aportes autorizados, se entiende por personas jurídicas nacionales, aquellas constituidas bajo el ordenamiento jurídico costarricense y domiciliadas en el territorio nacional.

Los partidos políticos deben llevar un registro individual, en forma cronológica, de los aportes recibidos, con nombres y números de cédula de los contribuyentes.

Los fondos provenientes de las contribuciones, donaciones o aportes privados que reciban los partidos políticos, deben depositarse en una cuenta corriente única y exclusivamente dedicada a esos fondos, en cualquier banco del Sistema Bancario Nacional. La apertura y cierre de la cuenta corriente respectiva, debe ser comunicada formalmente al Tribunal dentro del plazo de tres días hábiles posteriores al evento correspondiente.

Los tesoreros de los partidos políticos estarán obligados a informar trimestralmente al Tribunal Supremo de Elecciones de las contribuciones, donaciones o aportes recibidos conforme a los siguiente requisitos:

— Nombre y número de cédula de los contribuyentes.
— Monto del aporte recibido.
— Tratándose de personas jurídicas, se debe adjuntar certificación de su personería.

Estos informes deben rendirse en forma mensual entre la convocatoria y la fecha de elección, y los mismos deben contener el reporte de las contribuciones recibidas cada trimestre o mes, según sea el caso, y no en forma acumulativa.

En los mismos plazos y con la misma regularidad, los tesoreros de los partidos políticos deben suministrar, como anexo, los citados informes; el auxiliar de la cuenta bancaria en donde conste el número de depósito, nombre, monto y número de cédula de cada donante, el estado de cuenta bancaria y estados financieros (estado de situación, estado de ganancias y pérdidas y flujos de efectivo), conforme a las normas internacionales de contabilidad y bajo los apercibimientos legales en caso de omisión.

Los bancos del Sistema Bancario Nacional, bajo su responsabilidad, deben tomar las medidas necesarias de control para que a esas cuentas corrientes no se acredite depósito alguno en forma anónima o sin identificar plena y fehacientemente al depositante.

XII. Coaliciones y fusiones de los partidos

El artículo 65 del Código Electoral dispone que “sólo pueden participar en elecciones, aisladamente o en coalición, los partidos inscritos en el Registro de Partidos, que llevará el Registro Civil”.

Cuando dos o más partidos tomen la determinación de fusionarse o coaligarse en una o varias provincias y en uno o varios cantones, cada una de las asambleas nacionales, provinciales o cantonales, según corresponda, deben tomar acuerdo por mayoría absoluta en tal sentido.

Las condiciones de la coalición o fusión se deben pactar por escrito bajo la firma de los presidentes de las respectivas asambleas, con sujeción, en lo fundamental, a los acuerdos que autorizaron la coalición.

Este pacto necesariamente debe expresar: *a)* programa común por realizar de los partidos coaligados en caso de triunfo, que puede diferir del programa doctrinal en el acta constitutiva; *b)* puestos que se reservan a cada partido en la nómina de candidatos por inscribir; *c)* nombre con el cual aparecerá la coalición en la papeleta electoral, y *d)* la forma de distribuir el porcentaje de contribución del Estado a favor de la coalición, que le corresponderá a cada partido, en caso de que ella se disuelva.

En el caso de que uno o más partidos convengan en fusionarse en favor de un partido debidamente inscrito en escala nacional, en el Registro Civil, sus asambleas nacionales, provinciales o cantonales deben tomar el acuerdo respectivo por mayoría absoluta de votos. Al inscribirse ese acuerdo, el Registro procede a cancelar la inscripción de los restantes partidos fusionados, conservándose únicamente la inscripción a favor del que se realizó la fusión, sin que durante el término de su vigencia ninguno de los partidos fusionados pueda ser nuevamente inscrito en el Registro Civil. El partido en favor del que se realiza la fusión puede, por acuerdo de su Asamblea Nacional, cambiar una sola vez nombre y divisa.

Cuando dos o más partidos debidamente inscritos en el Registro Civil, a escala nacional, provincial o cantonal, convengan en fusionarse para constituir un nuevo partido, cada una de las asambleas nacionales, provinciales o cantonales, respectivamente, debe tomar un acuerdo al respecto por mayoría absoluta, y deben cumplir con todos los requisitos señalados en los artículos 57 y 58, antes comentados, así como con la obligación de integrar las asambleas que establece el artículo 60, y demás requisitos que se exigen para la inscripción de un nuevo partido al Registro Civil, con la única salvedad de que no debe presentar las adhesiones que exige el artículo 64. Al inscribirse los acuerdos respectivos y el nuevo partido político en el Registro Civil, éste procede a cancelar la inscripción de los partidos fusionados. El nuevo partido puede tomar el acuerdo de utilizar el nombre o la divisa de alguno de los partidos fusionados.

No se admite la inscripción de un partido con nombre o divisa iguales o similares a la de los partidos que se hayan fusionado durante el tiempo que ésta permanezca vigente.

Los derechos y obligaciones de los partidos fusionados quedan asumidos de pleno derecho por el partido en cuyo favor se ha hecho la fusión o por el nuevo partido constituido, según sea el caso.

El término para inscribir la fusión de partidos es el mismo señalado en el artículo 64, es decir, las fusiones se pueden inscribir en cualquier momento salvo dentro de los ocho meses anteriores a una elección.

XIII. La extinción y la cancelación de la inscripción de los partidos

El Registro Civil cancela, sin más trámite, las inscripciones de los partidos políticos que no hayan participado en la elección respectiva o no hayan obtenido un número de votos igual o superior al número de adhesiones exigidas, según el artículo 64 del Código Electoral.

En el caso de los partidos coaligados, para poder gozar de este beneficio, dicha coalición necesita haber obtenido un número de votos superior al total de adhesiones que se requerirían para que cada partido fuera inscrito separadamente.

También se cancela la inscripción de un partido cuando así lo acordara la Asamblea Nacional y el Comité Ejecutivo Superior lo solicitare al Registro Civil.

XIV. Otras formas de participación política

Nuestra legislación electoral no permite otras formas de participación política, pues les otorga el monopolio a los partidos políticos. Por tanto, en Costa Rica no están permitidas las candidaturas independientes ni los comités cívicos, movimientos, ni asociaciones de suscripción popular, etcétera.

XV. Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas

El Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano encargado de controlar a los partidos políticos. En algunos casos, como la inscripción de nue-

vos partidos o la inscripción de candidaturas, ejerce su competencia a través del Registro Civil, que es su órgano subalterno. En cambio, ejerce directamente su competencia sobre los partidos a través de las denominadas acciones de nulidad y el amparo electoral.

Es un órgano independiente con rango de órgano constitucional. El TSE estará integrado, ordinariamente, por tres magistrados propietarios y seis suplentes de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia por el voto de dos tercios del total de sus miembros. Deben reunir condiciones iguales a las exigidas para ser magistrado de la Corte, y están sujetos a las mismas responsabilidades establecidas para sus miembros.

El cargo de miembro del Tribunal Supremo de Elecciones es incompatible con cualquier otra función remunerada por el Estado o sus instituciones, excepto la de docencia de las instituciones estatales de educación superior.

Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones generales para presidente y vicepresidentes de la República o diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal deberá integrarse con sus miembros propietarios y dos de los suplentes escogidos por la Corte Suprema de Justicia para formar, en esa época, un tribunal de cinco miembros.

Dos magistrados son elegidos cada dos años, y existe la reelección indefinida, lo que en la praxis asegura que sean funcionarios de carrera.

XVI. Afiliación a organizaciones internacionales

El artículo 58, inciso *l*, que regula el contenido de los estatutos de los partidos políticos, dispone que los estatutos deberán contener "la manifestación expresa de no subordinar su acción política a las disposiciones de organizaciones o estados extranjeros. Esta prohibición no impedirá que los partidos integren organizaciones internacionales, participen en sus reuniones y suscriban declaraciones, siempre que no atenten contra la soberanía e independencia del Estado costarricense".

En consecuencia, nuestro ordenamiento permite la afiliación de los partidos políticos a organizaciones internacionales, pero con ciertas limitaciones. En realidad, esta disposición es un resabio del antiguo segundo

párrafo del artículo 98 de la Constitución, que prohibía la formación de partidos políticos que por sus programas ideológicos, medios de acción o vinculaciones internacionales tendieran a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica, o atentaran contra la soberanía del país.

En la praxis, los dos partidos mayoritarios —el PLN y el PUSC— están afiliados a organizaciones internacionales afines a su ideología. En el primer caso, a la Internacional Socialista y, en el segundo, a la organización internacional que reúne a los partidos de tendencia socialcristiana.

XVII. Evaluación

En general, los partidos políticos han tenido una importancia decisiva en la consolidación del régimen democrático costarricense a partir de l949, especialmente durante las primeras décadas.

Al igual que lo ocurrido en la mayoría de los países latinoamericanos, durante los últimos años han entrado en crisis, sobre todo por el agotamiento de sus programas ideológicos y la desaparición de sus principales líderes y fundadores.

El problema se ha agudizado, sobre todo en materia de financiación, dado que la legislación vigente ha resultado insuficiente para evitar la existencia de financiaciones paralelas, ajenas a cualquier tipo de control. De esa forma se ha demostrado que los principales partidos políticos han recibido contribuciones de extranjeros, lo cual está prohibido en principio por nuestra legislación y, sobre todo, que la mayor cantidad de lo recibido no ha sido reportada al Tribunal Supremo de Elecciones.

Por tanto, es necesario modificar la legislación vigente en materia de partidos políticos, a fin de regular con mayor detalle algunos aspectos importantes en cuanto a su organización y *modus operandi*.

XVIII. Reformas planteadas en la actualidad. Tendencias

En estos momentos existe un proyecto de ley tendente a regular los partidos políticos, el cual se tramita bajo el expediente núm. 13.862. El

proyecto fue presentado el 8 de marzo de 2000, y posteriormente se sustituyó su texto el 22 de mayo del mismo año. El nuevo texto, en términos generales, resuelve los problemas que se han planteado en la praxis durante los últimos años, especialmente en el tema de su organización interna y de lo relativo a sus medios de financiación privada.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ECUADOR

Alexandra VELA PUGA

SUMARIO: I. *Historia política y evolución de los partidos políticos*. II. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos*. III. *Ubicación del tema partidos políticos dentro de la legislación vigente*. IV. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema*. V. *Partidos políticos*. VI. *Requisitos para la constitución de los partidos políticos a nivel nacional*. VII. *Requisitos para la constitución de partidos a nivel regional, departamental, provincial y cantonal*. VIII. *Estructura interna de los partidos*. IX. *Democracia interna y derecho de participación*. X. *Tratamiento del tema de género*. XI. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos*. XII. *Financiamiento de los partidos políticos*. XIII. *Acceso a los medios de comunicación*. XIV. *Coaliciones, fusiones y alianzas*. XV. *Causas de extinción y cancelación de los partidos políticos*. XVI. *Otras formas de participación política*. XVII. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas*. XVIII. *Afiliación a organizaciones internacionales*. XIX. *Evaluación*. XX. *Reformas planteadas en la actualidad y tendencia*. XXI. *Bibliografía*.

I. HISTORIA POLÍTICA Y EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

No existe un estudio histórico sobre el derecho ecuatoriano en general, pero se encuentran trabajos parciales que se refieren a modificaciones de

la legislación en campos específicos, como el derecho civil, laboral o penal. Pocos en el ámbito del derecho político.

Si aceptamos que el fenómeno jurídico no es sólo legislación y que las normas no pueden abstraerse de los valores que las inspiran, de las conductas que regulan, del significado que unos y otras tienen en una sociedad; de los hechos económicos, culturales, sociales y políticos de un momento histórico, además de los contenidos normativos, debemos tener en cuenta la amplia gama de elementos heterogéneos que conforman ese sistema jurídico, cuando nos aproximamos al análisis de sus instituciones políticas. Estos supuestos son ejes transversales presentes en el siguiente estudio.

El Estado ecuatoriano surgió del diseño constitucional aprobado por el Congreso Constituyente de Riobamba, en 1830. La Constitución estableció el principio de división de poderes, el sufragio popular indirecto para elegir presidente de la República, el congreso unicameral y la prerrogativa del veto "suspensivo" del presidente en la elaboración de las leyes.

La agricultura fue la principal actividad económica y fuente de la riqueza en el Ecuador, entre 1830 y 1950. En la Sierra, por el aumento de la demanda interna de alimentos y de la demanda externa de paja toquilla, cereales y cueros. En la Costa, por la demanda externa de cacao, tabaco, caucho, café, arroz y caña de azúcar.

La agricultura fue, además, la principal fuente de empleo. En la Sierra los trabajadores eran reclutados a través del "concertaje" que se transformaba en un contrato de carácter vitalicio. En la Costa era más importante el contrato de "sembraduría" o "finquería". En ambos casos formas de contratos de trabajo precario.

La concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos llevó a los trabajadores agrícolas a una situación de dependencia extrema.

Este esquema de poder económico produjo un esquema de poder político. "La hacienda se constituyó en el eje del poder y los hacendados en los factores de la autoridad que siempre ejercieron, por sí o por interpuesta persona...".[1] Una investigación realizada por el CIDA demostró que en el periodo 1937-1962, cuatro presidentes de la República, cin-

[1] Hurtado Larrea, O., *El poder político en el Ecuador*, Quito, Planenta-Letraviva, 1997.

cuenta y un diputados o senadores y veintiún ministros, fueron directivos de la Cámara de Agricultura de la Sierra.

En el latifundio, la autoridad del dueño trascendía el plano económico al asumir éste atribuciones propias del Estado, tales como la administración de justicia, la aplicación de multas, el establecimiento de jornadas de trabajo y de compensaciones.

El hacendado no sólo ejercía su influencia en el campo, sino en las ciudades donde radicaba, en las que, era fuente de beneficio y prestigio para profesionales, comerciantes y artesanos que dependían de su influencia económica y política.

De esta manera se configura una sociedad con fuertes rasgos paternalistas, que legitima la autoridad del hacendado, que muchas veces ejerce también la calidad de gobernante. La ignorancia de gran parte de la población sobre el Estado, sus atribuciones y responsabilidades y, por otro lado, el conocimiento práctico de la autoridad política del hacendado, se encuentran en la base de la sociedad ecuatoriana. Este modelo de autoridad paternalista se reproduce en municipios, gobierno, movimientos políticos y organizaciones sociales.

Esta estructura explica también el fenómeno del caciquismo, presente aún en la política ecuatoriana. El hacendado que acumula riqueza termina superando a sus pares y elevándose sobre los otros para ejercer poder político, directamente, cuando ocupa funciones públicas; indirectamente, a través de allegados designados por su influencia.[2]

La participación política de los ciudadanos se produce a través de la integración en los grupos de seguidores de un cacique formando una clientela electoral.

Entre 1830 y 1880 no se encuentran organizaciones partidistas. Éstas aparecen en los años 1883-1884, en que la lucha política se desarrolla dentro de los límites constitucionales y se conforman dos partidos políticos, el Partido Conservador y el Partido Liberal.

La Constitución expedida en 1884 estableció las bases jurídicas para el funcionamiento de un sistema político que subsistió catorce años. Se regularon y limitaron las facultades especiales que había tenido el presidente, se prohibió la reelección presidencial, al menos durante dos periodos después de haber dejado el cargo, con el subsiguiente debilitamiento del Ejecutivo. Se dictaron normas para garantizar la libertad de reunión y

[2] *Idem.*

asociación, para la convocatoria anual del Congreso, y se suprimieron los requisitos de propiedad o solvencia económica para ejercer funciones de representación política.

Los seguidores de los partidos Conservador y Liberal fueron reclutados por medio de caciques locales sin que ninguno de ellos alcanzara una presencia nacional. Ambos partidos seguían dependiendo de sus líderes y ninguno tenía una declaración de principios ideológicos, que sólo hicieron en 1885 y 1890, respectivamente.

En 1883 se conformó una tercera organización partidaria, el denominado Partido Progresista, cuyos militantes se definían como católicos-liberales, generando una posición intermedia entre liberales y conservadores. Este partido no tuvo una ideología definida.

Los presidentes de este periodo (1883-1895) desarrollaron gobiernos moderados, que practicaron el respeto a las garantías individuales y a la tolerancia política.

Estos años marcaron el tránsito de una política militarista, caudillista y personalista hacia una política que parecía, de forma incipiente, estructurarse alrededor de los principios ideológicos de los partidos.

Los treinta años, que se iniciaron con la Revolución de Alfaro en 1895, fueron de hegemonía del partido liberal, que se extendió hasta 1925.

Las Constituciones liberales de 1897 y 1906 separaron al Estado y a la Iglesia, confiscaron bienes al clero, establecieron la educación laica y prohibieron la participación de los sacerdotes en la política.[3] Entre 1925 y 1948, la inestabilidad política retornó. Fue un periodo en el que cada veintidós meses, en promedio, se producía un cambio de gobierno. Sin embargo, en 1925 los partidos Conservador y Liberal se institucionalizaron, adoptaron declaraciones de principios, se reunieron continuamente, debatieron programas y eligieron candidatos.

En 1926 se constituyó el Partido Socialista.

En 1929 se expidió la Constitución Liberal que otorgó el voto a las mujeres, produciéndose la expansión de la base electoral.

Sin embargo, la participación de los ciudadanos en los procesos electorales realizados entre 1925 y 1948 fue mínima. Hasta 1948 el porcentaje de electores del Ecuador nunca superó el 9% de la población del país. Tampoco los partidos políticos existentes tuvieron un rol relevante.

[3] Mejía Acosta, A., *Gobernabilidad democrática*, Quito, Konrad Adenauer Stifting, 2002.

Hacia 1933 los partidos Conservador y Liberal se habían debilitado, la composición del electorado había cambiado con el aparecimiento de una clase urbana con demandas distintas de las rurales, la crisis económica afectaba al país, y los líderes conservadores y liberales se habían alejado de los cuadros dirigentes de sus partidos. En este contexto surgió un nuevo liderazgo que enarboló una propuesta antipartidos y antioligarquías, el de José María Velasco Ibarra. Su propuesta populista dio origen al movimiento velasquista, llevó a la Presidencia de la República cinco veces a su caudillo, ejerció su influencia en la política ecuatoriana por más de cuarenta años, y sólo desapareció, en 1981, tras la muerte de Velasco Ibarra.

El periodo 1935-1945 fue de inestabilidad política en el Ecuador, los cuatro presidentes que se sucedieron en el poder carecieron del apoyo de un partido o grupo determinado, la economía atravesó momentos difíciles y el conflicto territorial con el Perú concluyó con la derrota en la guerra, precipitando la caída del gobierno del presidente Carlos Alberto Arroyo del Río y una nueva presidencia de Velasco Ibarra.

En 1945, se expidió la Constitución conocida como la "Carta de la Democracia". Esta Constitución redujo de veintiún a dieciocho años el requisito de edad para la ciudadanía, incrementando la base electoral; estableció la representación de las minorías, mediante la asignación de escaños en el Congreso, aplicando la regla de cocientes electorales; creó el Tribunal Superior Electoral para garantizar un proceso electoral independiente; garantizó la formación y existencia de organizaciones políticas; declaró punible todo acto que prohibiera o limitara al ciudadano la participación en la vida política del Estado; estableció un Congreso unicameral y semicorporativo, y creó el Tribunal de Garantías Constitucionales, como órgano de control de la constitucionalidad de las leyes.

En el lapso de un año, se expidió una nueva Constitución, la de 1946, que conformó un Congreso compuesto por dos cámaras; mantuvo el Tribunal Supremo Electoral aunque modificó su denominación y conformación; reconoció a los ecuatorianos, en calidad de garantía especial, el derecho de actuar en partidos políticos, con el objeto de intervenir en la política nacional; estableció la reelección inmediata para diputados y senadores; atribuyó a la Corte Suprema de Justicia el control de la constitucionalidad de las leyes; y creó un Consejo Nacional de Economía.

La codificación de esta Constitución, que recogió las reformas introducidas por el Congreso el 29 de setiembre de 1960, publicada en octubre de ese año, conservó el texto relativo al derecho de los ciudadanos ecuatorianos para actuar en partidos políticos.

En el periodo 1948-1960 se sucedieron tres gobiernos constitucionales de diferente tendencia política: liberal, velasquista y conservadora, que terminaron su mandato en un momento de estabilidad y crecimiento de la economía. La población urbana se incrementó, marcando una tendencia que se mantiene hasta hoy. Se formaron nuevos partidos políticos que separaron lo político de lo religioso y presentaron plataformas de acción concretas. Esos partidos fueron: Concentración de Fuerzas Populares (CFP), fundado en 1948, y Partido Social Cristiano (PSC), fundado en 1951.

Entre 1963 y 1967 gobernó una dictadura militar, vino luego un interinazgo civil que convocó una nueva Asamblea Constituyente, que expidió la Constitución de 1967, la cual estableció, por primera vez, el plebiscito como mecanismo de participación política; ofreció garantías especiales para el funcionamiento y fortalecimiento de los partidos políticos; otorgó fuero de Corte Superior a los jefes nacionales y provinciales de los partidos políticos reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral, y exigió que las candidaturas a elecciones pluripersonales fueran propuestas por los partidos políticos reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral.

En este periodo se constituyó el Partido Demócrata Cristiano (DC), fundado en noviembre de 1964 por un grupo de jóvenes universitarios, trabajadores y miembros del conservadurismo progresista.

Entre 1970 y 1979 se repitió el círculo gobierno elegido en las urnas y dictadura. Por votación popular llegó a la presidencia el último gobierno de Velasco Ibarra, que luego de declararse dictador civil fue derrocado por el gobierno militar del general Guillermo Rodríguez Lara, iniciándose el periodo dictatorial más largo de la historia del Ecuador.

En este periodo surgieron tres partidos, producto de sucesivas escisiones del partido Liberal, la Izquierda Democrática (ID), de tendencia socialdemócrata, el Frente Radical Alfarista (FRA), de tendencia liberal radical, y el Partido Demócrata (PD), de tendencia liberal modernizada.

El retorno a la democracia se produjo mediante una transición acordada entre civiles y militares, que se inició con el Plan de Estructuración Jurídica del Estado. Se conformaron después tres comisiones de reforma, en las que participaron representantes de partidos políticos, cámaras de la

producción, organizaciones sindicales y universidades. La primera comisión, presidida por el doctor Carlos Cueva Tamariz (socialista), elaboró una nueva Constitución, la de 1979; la segunda comisión, presidida por el doctor Ramiro Borja y Borja (conservador), elaboró un proyecto de reformas a la Constitución de 1945, y la tercera comisión, presidida por el doctor Osvaldo Hurtado Larrea (demócrata-cristiano), elaboró los proyectos de Ley de Referéndum, Ley de Elecciones y la primera Ley de Partidos Políticos.

La Constitución que entró en vigencia el 10 de agosto de 1979 es la única que ha sido aprobada mediante referéndum, que se produjo el 15 de enero de ese año. Esta Constitución estableció, por primera vez, la elección del presidente y vicepresidente en la misma papeleta electoral y mediante mayoría a doble vuelta; prohibió la reelección del presidente; creó los diputados nacionales, y otorgó el voto a los analfabetas, ampliando sustancialmente la base electoral.

La elección, el 29 de abril de 1979, del presidente Jaime Roldós Aguilera (CFP) y del vicepresidente Osvaldo Hurtado Larrea (DC), marcó un cambio fundamental en el esquema político y partidario del país. Los partidos tradicionales —el Conservador y el Liberal— fueron incapaces de movilizar un nuevo electorado compuesto por habitantes urbanos, jóvenes y mujeres, cuyas aspiraciones les eran desconocidas, e iniciaron un proceso de debilitamiento que los condujo a la desaparición.

Un hecho que merece destacarse en este periodo es la aparición del movimiento indígena, organizado en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que ha jugado un papel importante en la política a partir de 1990, año en que protagonizó el primer levantamiento nacional. Ha participado en los procesos electorales a través de su brazo político, el Movimiento Plurinacional Pachakutik, colocando diputados en el Congreso desde 1996, y ejerciendo en los periodos 1998-2003 (Nina Pacari Vega y Antonio Posso) y 2005-2007 (Jorge Guamán Coronel), la segunda vicepresidencia del Congreso Nacional.

Las normas de las Constituciones de 1979 y 1998 han regido el periodo de continuidad democrática más largo de toda la historia del Ecuador. Esto no significa que los problemas estructurales de la política ecuatoriana se hayan superado, siguen estando presentes la fragmentación política, la conflictividad, la ilegalidad, el populismo, la exclusión social, el patrimonialismo y el regionalismo, que han acompañado la práctica polí-

tica desde 1830. Se ha aceptado la participación de candidatos "independientes" a todas las dignidades de elección unipersonal y pluripersonal; se ha aprobado la existencia de movimientos, con similares derechos a los partidos políticos pero sin los requisitos que se exigen a estos últimos, para participar en las elecciones, y no se ha construido ciudadanía.

II. Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos

En el Ecuador se legisla sobre los partidos políticos desde la segunda mitad del siglo XX. La legislación que regula los partidos políticos es de rango constitucional, legal y reglamentario, y se encuentra contenida en las Constituciones de 1945, 1946 1967, 1979 y 1998; en la Ley de Partidos Políticos, expedida mediante decreto supremo núm. 2262, publicada en el *Registro Oficial* núm. 535, el 28 de febrero de 1978, cuya codificación vigente fue publicada en el *Registro Oficial* núm. 196, el 1o. de noviembre de 2000; en el Reglamento de la Ley de Partidos Políticos, expedido mediante decreto supremo núm. 2423 A, publicado en el *Registro Oficial* núm. 579, el 4 de mayo de 1978, y de manera subsidiaria en la Ley de Elecciones, codificación publicada en el *Registro Oficial* núm. 117, el 11 de julio de 2000; la Ley de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, Ley núm. 2000-5, publicada en el *Suplemento del Registro Oficial* núm. 41, el 22 de marzo de 2000, y los reglamentos a la Ley de Elecciones, expedidos mediante resolución núm. 0001 del Tribunal Supremo Electoral, publicada en el *Suplemento del Registro Oficial* núm. 39, el 22 de marzo de 2000, y a la Ley de Control del Gasto y la Propaganda Electoral, expedido mediante decreto ejecutivo núm. 2806, publicado en el *Registro Oficial* núm. 616, el 11 de julio de 2002.

1. *Constitución Política de 1945*

La Constitución de 1945 amplía el concepto tradicional de libertad de asociación y, por primera vez, hace una declaración que reconoce la licitud de la formación y existencia de organizaciones políticas; declara punible todo acto por el cual se prohíba o limite al ciudadano la participación en la vida política del Estado, y crea el Tribunal Superior Electoral, para garantizar un proceso electoral independiente.

2. *Constitución Política de 1946*

La Constitución de 1946 conserva la garantía especial conferida, en la Constitución de 1945, a los ciudadanos ecuatorianos para actuar en partidos políticos, vinculando ese derecho a la intervención en la política nacional, y mantiene el Tribunal Supremo Electoral para regular y vigilar los actos del proceso electoral, aunque modifica su conformación.

3. *Constitución Política de 1967*

La Constitución de 1967 es la primera que elevó a rango constitucional las normas relativas a la regulación de los partidos políticos. Estableció la garantía del Estado para que los ciudadanos actúen en partidos políticos, a excepción de los miembros de la fuerza pública y los religiosos, clérigos y ministros de cualquier culto.

Garantizó el funcionamiento y fortalecimiento de los partidos políticos, el acceso a los medios de comunicación colectiva para la difusión de sus programas, prohibió a la autoridad electoral discriminar a partido alguno por consideraciones ideológicas, y les otorgó el derecho exclusivo para presentar listas en las elecciones pluripersonales.

Concedió también fuero de Corte Superior a los jefes nacionales y provinciales de los partidos políticos reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral. Finalmente, estableció el control del gasto electoral como un mecanismo para impedir la hegemonía de grupos económicos.

4. *Constitución Política de la República del Ecuador de 1978*

Los objetivos de la reforma al régimen de partidos de esta Constitución fueron organizar y regular la actividad política, simplificar el número de partidos y dar estabilidad al sistema.[4]

La hipótesis subyacente era que la hipertrofia de los partidos políticos era la causa que explicaba la crónica inestabilidad política del Ecuador, por tanto, el diseño plasmado en la Constitución buscó reducir el número de partidos políticos.

[4] *Idem.*

En la misma línea conceptual que las Constituciones de 1945, 1946 y 1967, garantizó el derecho de todos los ecuatorianos a fundar partidos políticos y participar en ellos. Estableció como requisito para poder presentar candidaturas en un proceso electoral, el provenir de un partido político reconocido por el Tribunal Supremo Electoral. Exigió que todo candidato en una elección popular cumpliera el requisito de estar afiliado a un partido político, excluyendo la participación de candidatos "independientes" o de organizaciones políticas sin registro.

La Constitución estableció los siguientes requisitos para que el Tribunal Supremo Electoral otorgara el registro a un partido político: *a)* sustentar principios doctrinarios que lo individualicen, y un programa de acción política que respete el sistema democrático; *b)* contar con un número determinado de afiliados; *c)* estar organizado a escala nacional, y *d)* obtener en las elecciones el cuociente electoral señalado en la ley.

La causa para la extinción de un partido político, de pleno derecho, fue establecida en el artículo 38, la de no obtener "por lo menos el cuociente señalado por la ley…". Esta disposición, al igual que la que requería una organización de carácter nacional, buscaba promover la formación de partidos nacionales.

III. Ubicación del tema partidos políticos dentro de la legislación vigente

1. *Constitución Política de la República del Ecuador de 1998*

La Constitución Política, vigente desde el 10 de agosto de 1998, establece el marco regulatorio para los partidos y movimientos políticos en el título IV: De la participación democrática, capítulo 3: De los partidos y movimientos políticos, artículos 114-116.

La idea de que en un sistema democrático los partidos políticos tienen un papel importante en el diseño y ejecución de las políticas públicas, porque "organizan y conducen el gobierno, integran la oposición y se suceden en el ejercicio del poder" fue una línea de pensamiento que orientó el debate sobre el marco regulatorio de los partidos políticos.

Pero en el debate que se produjo en la Asamblea Nacional Constituyente también estuvieron presentes las demandas de grupos políticos y

de la sociedad organizada en contra del sistema de partidos vigente desde 1979, del "monopolio de la partidocracia tradicional" y a favor de la participación de candidatos "independientes", de movimientos y de la aprobación de un sistema electoral que permitiera la liberalización de opciones políticas, en términos de Dahl, mediante la activa participación de las minorías.

La Constitución garantizó el derecho de los ciudadanos a fundar partidos políticos y participar en ellos, y estableció la obligación del Estado de protegerlos para su organización y funcionamiento. Estableció como requisitos para que un partido político sea reconocido legalmente y pueda intervenir en la vida pública, los siguientes:

— Sustentar principios doctrinarios que lo individualicen.
— Presentar un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático.
— Estar organizado en el ámbito nacional.
— Contar con el número de afiliados que exija la ley.

La Constitución condicionó la conservación del registro electoral necesario para el funcionamiento de partidos y movimientos políticos, al requisito de obtener al menos el 5% de los votos en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas. Es decir, estableció un umbral de salida. Esta disposición, con modificaciones en cuanto al porcentaje de votos requeridos, ha permanecido desde 1979 sin que lograran la consolidación de los partidos nacionales y reducir sustancialmente el número de partidos, es decir, sin que sus objetivos se hayan alcanzado.

Finalmente, estableció los principios que debían regir la participación de movimientos y partidos políticos en las contiendas electorales. Así, determinó que la ley fijaría los límites del gasto electoral, la obligación de los partidos, movimientos, organizaciones políticas y candidatos independientes, de rendir cuentas sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales, ante el Tribunal Supremo Electoral. Limitó la publicidad electoral a través de los medios de comunicación colectiva a los cuarenta y cinco días inmediatamente anteriores a la fecha de cierre de la campaña electoral, y mandó sancionar el incumplimiento de estas normas de conformidad con la ley.

Otras normas constitucionales relativas a los partidos políticos

En el título IV, capítulo 1: De las elecciones, artículo 98, la Constitución establece el derecho de los partidos políticos legalmente reconocidos, para presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular. La diferencia estriba en que ésta ya no es una facultad exclusiva, sino que la comparte con movimientos e incluso ciudadanos sin afiliación a una organización política.

En el artículo 102 establece la obligación del Estado de promover y garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres en los partidos políticos, incorporando en el texto constitucional, por primera vez, un criterio de género.

En el título IV, capítulo 4: Del estatuto de la oposición, el artículo 117 establece garantías para que los partidos y movimientos políticos que no participan del gobierno, puedan ejercer la oposición y proponer alternativas sobre políticas gubernamentales.

En el título VI: De la función legislativa, capítulo 1: Del Congreso Nacional, el artículo 128 establece el derecho de los partidos y movimientos políticos que cuenten con un número de diputados que represente por lo menos el 10% del Congreso, para formar un bloque legislativo. Los que no lleguen a tal porcentaje, podrán unirse con otros para formarlo.

2. *Ley de Partidos Políticos*

La Ley de Partidos Políticos y la Ley de Elecciones fueron parte del diseño de la transición de la dictadura hacia la democracia de 1977, y debían jugar un papel fundamental en la articulación del nuevo orden democrático.

Expedida el 28 de febrero de 1978, mediante decreto supremo núm. 2262, y reformada, en pocas de sus disposiciones, en 1978, 1986, 1992, 1995, 1996 y 1997, ha conservado la estructura del diseño original, cuyo objetivo fue racionalizar la existencia de las organizaciones políticas del Ecuador.

Con el fin de fortalecer la estructura de los partidos y mejorar sus niveles de representatividad, la ley estableció los siguientes elementos:

1) Sólo pueden participar en elecciones los candidatos afiliados a un partido político legalmente reconocido.

2) Un partido político que desee ser reconocido, debe presentar al Tribunal Supremo Electoral una declaración de principios ideológicos, un programa de gobierno, una lista de dirigentes del partido, un número de afiliados que no sea menor al 1.5% de inscritos en el padrón electoral. También deberá presentar un logotipo, emblema y demás símbolos de identificación del partido.
3) Un partido político debe acreditar una organización nacional o al menos en diez provincias del país, de las cuales dos deben estar entre las tres de mayor población.
4) Son causales de extinción de un partido político: no participar en un proceso electoral en al menos diez provincias del país, y no alcanzar en dos elecciones nacionales sucesivas al menos el 5% de los votos válidos.
5) Se prohibieron las alianzas en las elecciones pluripersonales.

Parece claro que la ley orientó el sistema de partidos a la búsqueda de organizaciones políticas de carácter nacional, con una sólida base electoral de respaldo, con un control sobre las candidaturas, tendiente a una profesionalización de los cuadros políticos, y con un mecanismo de medición del peso real de cada organización política.

La aplicación del sistema produjo algunas sorpresas y resultados inesperados, que en algunos casos no fueron exitosos, como por ejemplo, en la reducción del multipartidismo.

La Ley de Partidos, que por mandato constitucional tiene el rango de orgánica, estableció un ámbito exclusivo para la normativa relativa a la constitución, actividad y extinción de los partidos políticos, generó un marco legal basado en principios propios de un Estado de derecho, para la actividad de los partidos políticos definió los elementos de un partido político, sus características y funciones, determinó su naturaleza jurídica, estableció sus derechos como organización política y reguló los derechos de los ciudadanos como actores del proceso político.

También estableció los requisitos y los procedimientos para la existencia legal de un partido político y para su reconocimiento por la autoridad electoral —el Tribunal Supremo Electoral—; regló las formas de asociación de los partidos políticos a través de las figuras de la incorporación y la fusión; reguló la participación de los partidos en organizaciones de carácter internacional y estableció los límites a esa participación; otorgó la más amplia libertad para que cada partido político se diera la

organización que quisiera en sus estatutos, y garantizó su autonomía; estableció normas para su representación legal; le otorgó el derecho a presentar candidaturas en los procesos electorales (al principio de manera exclusiva, en la actualidad compartida con los movimientos y los ciudadanos no afiliados). Asimismo, reguló y garantizó el financiamiento de los partidos políticos con participación estatal, a través de la creación del Fondo Partidario; estableció las causales, requisitos y procedimientos para la extinción de un partido político; creó un mecanismo de regulación para la propaganda electoral; garantizó el acceso de los partidos a los medios de comunicación para la difusión de su doctrina, programas y para las campañas electorales; estableció las bases de la rendición de cuentas; finalmente, atribuyó al Tribunal Supremo Electoral la aplicación de la ley, el control y el juzgamiento de las infracciones a la misma, y tipificó las infracciones y delitos, estableció el procedimiento para el juzgamiento de las mismas y determinó las sanciones correspondientes.

3. *Ley de Elecciones*

Múltiples estudios realizados en las últimas décadas demuestran la importancia de la interacción entre sistema de partidos y sistema electoral. En el caso ecuatoriano, el diseño del sistema de partidos y el del sistema electoral se produjo en el ámbito de la misma matriz conceptual, en 1977-1978. Su aplicación, la permanencia de ciertas disposiciones, la modificación de otras y la desaparición y retorno de algunas, pueden permitir evaluar los resultados actuales.

Si utilizamos la definición de sistema electoral propuesta por Lijphart "una elección o conjunto de elecciones sostenidas básicamente bajo iguales o similares reglas",[5] para el caso ecuatoriano, debemos considerar como un solo sistema electoral a aquel que fue aprobado por la Ley de Elecciones, expedida mediante decreto supremo núm. 2261, el 27 de febrero de 1978, y que opera hasta hoy.

El diseño de la Ley de Elecciones incluía los siguientes elementos:

— Una regla de mayoría absoluta a segunda vuelta electoral, para la elección de presidente de la República.

[5] Lijphart, Arend, "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985", *American Political Sciences Review*, vol. X, núm. 2, 1990.

— Una regla de representación proporcional, para convertir votos en escaños legislativos.
— Requisitos de participación a nivel nacional sin posibilidad de formar alianzas en elecciones pluripersonales.
— Un calendario electoral con elecciones intermedias.
— Distritos electorales, vinculados a la división político-administrativa del Ecuador, es decir, las provincias.

La Ley de Elecciones vigente, codificación expedida el 11 de julio de 2000, calificada como ley orgánica, mediante resolución legislativa núm. 22-058, del 8 de marzo de 2001, mantiene los elementos básicos de la Ley de 1978.

La Ley define a los partidos como sujetos políticos; atribuye al Tribunal Supremo Electoral, el juzgamiento de las cuentas de los partidos políticos, relativas al "monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales"; establece las reglas para el proceso de designación de los vocales del Tribunal Supremo Electoral, que deben ser representantes de los partidos, movimientos o candidatos, que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales; establece la competencia del Tribunal Supremo Electoral para velar por el cumplimiento de la Ley de Partidos; incorpora la regla que otorga a los partidos políticos el derecho a presentar candidatos, de entre sus afiliados o independientes con su auspicio, en las elecciones; establece los procedimientos para la proclamación e inscripción de los candidatos propuestos por los partidos políticos; determina las personas que en representación de un partido político pueden actuar en los procesos de impugnación y reclamo a nombre de las candidaturas de los partidos políticos; establece y regula los derechos de los delegados o representantes de los partidos políticos en las diferentes etapas del proceso electoral; establece y regula la protección de que gozan los delegados y representantes de los partidos políticos durante el proceso electoral, y establece los periodos en que puede hacerse publicidad electoral, las infracciones y sanciones de carácter electoral.

4. *Leyes especiales*

La Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, expedida el 22 de marzo de 2000, es el resultado de una con-

sulta popular, y su objetivo es llevar a conocimiento público el financiamiento de los gastos de campaña electoral, prevenir el ingreso de recursos ilícitos a las campañas electorales, establecer límites a los gastos electorales, controlar los ingresos y gastos electorales, y desarrollar el mandato constitucional sobre rendición de cuentas de los partidos políticos, movimientos y candidatos independientes que participen en las elecciones.

Es el tercer lado de un triángulo compuesto, además, por la Ley de Partidos y la Ley de Elecciones.

En el diseño jurídico adoptado en 1978, el control de los gastos de campaña, por mandato de la Ley, debía normarse a través de un Reglamento de Propaganda Electoral, que fue expedido mediante decreto ejecutivo en 1983, por solicitud de la máxima autoridad electoral, y luego declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, hecho que impidió el efectivo control y la rendición de cuentas de las campañas electorales durante muchos años.

La Ley regula la presentación de cuentas de partidos políticos, movimientos, organizaciones, candidatos independientes y alianzas electorales; controla monto, origen y destino de los fondos para campañas electorales; obliga a notificar al Tribunal Supremo Electoral, la constitución, estructura y organización de cada campaña electoral de toda candidatura en una elección; establece la designación de un responsable del manejo económico de la campaña electoral, que rinde cuentas al Tribunal; fija los límites máximos del gasto electoral; establece los mecanismos de cálculo del gasto electoral; determina qué aportes son legales y de quiénes; establece los procedimientos y requisitos del proceso de rendición de cuentas de los gastos de campaña; controla a los medios de comunicación colectiva, y establece normas para garantizar el acceso de todos los partidos políticos a los medios de comunicación.

La Ley se ha aplicado en tres elecciones, la realizada en octubre de 2000, para elegir alcaldes, prefectos, consejeros provinciales y concejales municipales, elección de carácter seccional; la efectuada en octubre de 2002, de carácter nacional, para elegir presidente y vicepresidente de la República, parlamentarios andinos, diputados, minorías de consejeros provinciales y concejales municipales, y la llevada a cabo en octubre de 2004, para elegir alcaldes, prefectos, consejeros provinciales y concejales municipales de mayoría.

IV. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema

1. *Corte Suprema de Justicia*

La opción de la legislación ecuatoriana, a partir de 1979, ha sido la de atribuir al Tribunal Supremo Electoral un ámbito de competencia exclusiva en todos los elementos del proceso electoral, en los asuntos relativos a la constitución, inscripción, reconocimiento, actividad y extinción de los partidos políticos, y en el control del gasto y la propaganda electoral.

Las propuestas para hacer del Tribunal Supremo Electoral un órgano independiente de justicia electoral, integrado por magistrados que no sean representantes de los partidos políticos, que garantice autonomía y la correcta aplicación de la ley, no encontraron eco en la Asamblea Nacional Constituyente (1997-1998). El Tribunal Supremo Electoral (TSE) quedó conformado por siete vocales, que representan cada uno a un partido político. Los cuestionamientos a esa integración, producidos después de la crisis política de abril de 2005, que terminó con el derrocamiento del presidente Lucio Gutiérrez, abrieron un debate en el seno de la Comisión Especializada Permanente de Asuntos Constitucionales del Congreso Nacional, en la que parecía haber un consenso para pronunciarse a favor de una reforma constitucional que independice el órgano de justicia electoral de la entidad de administración y gestión del proceso.

El sistema actual admite la participación de otras instancias de resolución judicial, distintas a la autoridad electoral en casos específicos como el de la Corte Suprema de Justicia, en virtud del fuero de que gozan los vocales del Tribunal Supremo Electoral, en los casos de infracciones de carácter electoral.

2. *Corte Constitucional o Corte de Constitucionalidad*

La intervención del Tribunal Constitucional puede producirse en cuatro casos:

1) Cuando el Tribunal Supremo Electoral debe pronunciarse sobre la extinción de un partido político, por violación a la prohibición de constituir organizaciones paramilitares o irrespetar el carácter no

deliberante de la Fuerza Pública, una instancia distinta de la autoridad electoral, previamente debe establecer la existencia de la violación. Esa instancia es el Tribunal Constitucional.

2) En el caso de que el Tribunal Supremo Electoral no resuelva un recurso de apelación planteado por un partido político, éste puede presentar su reclamo ante el Tribunal Constitucional.
3) En el caso de incumplimiento o infracción a las leyes, reglamentos y resoluciones electorales por los vocales, tribunales provinciales o el Tribunal Supremo Electoral, puede interponerse recurso de queja ante el Tribunal Constitucional.
4) En el caso de que el Tribunal Supremo Electoral no haya resuelto la reclamación presentada a su consideración, el peticionario puede acudir con su reclamo al Tribunal Constitucional.

3. *Organismo Electoral o Corte Electoral (independiente)*

En el caso del Ecuador, la Ley de Partidos otorga al máximo organismo electoral, atribuciones exclusivas para resolver independientemente sobre el reconocimiento de la existencia jurídica de un partido político, la aprobación de su inscripción, la autorización para su incorporación o su fusión con otro partido, la decisión de legitimidad de una directiva de partido, en el caso de escisión del mismo, la declaración de su extinción, la capacidad de revisión de los registros de donaciones para su financiamiento, la distribución y asignación del financiamiento estatal, y el juzgamiento de las infracciones a esta ley.

La Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral le otorga al Tribunal Supremo Electoral la atribución para la revisión y el control de las cuentas de los gastos electorales y de la propaganda electoral de los partidos políticos, movimientos y candidaturas de independientes.

V. Partidos políticos

1. *Concepto*

En la legislación ecuatoriana, la definición de partidos políticos no se encuentra en la Constitución sino en la Ley de Partidos, en los siguientes

términos: "Los partidos son organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado" (artículo 3o.).

En la jurisprudencia se utiliza la definición de la Ley de Partidos.

2. *Naturaleza jurídica*

La naturaleza jurídica de los partidos se establece en la Ley de Partidos, que determina que son personas jurídicas de derecho privado, con personería política para el ejercicio de los derechos que esa ley les reconoce (artículo 4o.). No hemos encontrado jurisprudencia que haya planteado una naturaleza diferente para un partido político.

3. *Constitución de los partidos políticos*

Las Constituciones del Ecuador (artículos 141, número 15, Constitución de 1945; 188, número 4, Constitución de 1946; 74, Constitución de 1967; 36, Constitución Política de 1978; 114 de la Constitución Política de 1998) que han establecido normativas para los partidos políticos y la Ley de Partidos, han reconocido siempre la más amplia libertad para fundar partidos y participar en su funcionamiento y actividades, con la sola restricción del cumplimiento de las condiciones establecidas en la ley.

Las únicas restricciones se refieren a la prohibición de participar en partidos políticos, de los miembros en servicio activo de la fuerza pública, los religiosos o ministros de cualquier culto y las personas que hayan merecido sentencia condenatoria por delito de defraudación al Estado, por un tiempo equivalente al doble del correspondiente a la pena, y a la prohibición de que los partidos políticos supediten sus acciones a disposiciones de organizaciones o estados extranjeros.

VI. Requisitos para la constitución de los partidos políticos a nivel nacional

1. *Número o porcentaje de afiliados o adherentes*

Para la constitución de un partido, que sólo puede ser de carácter nacional, se requiere un registro de afiliados que no sea menor al 1.5% de los inscritos en el último padrón electoral.

2. *Celebración de asambleas previas y funcionamiento en circunscripciones territoriales*

Ni la Constitución ni la Ley de Partidos establecen como requisito para la constitución de un partido político la celebración de asambleas previas, sin embargo, en la práctica ese es el procedimiento que han adoptado la mayoría de los partidos políticos que han solicitado su inscripción en el Tribunal Supremo Electoral, desde 1978.

En cambio, la Ley de Partidos sí requiere que el partido cuente con una organización nacional, que deberá extenderse al menos a diez provincias (de veintidós) del país, entre las cuales dos deberán corresponder a las tres de mayor población (Guayas, Pichincha y Manabí).

3. *Incorporación y fusión de partidos políticos*

En el caso de que un partido decida incorporarse a otro o que dos o más partidos políticos resuelvan fusionarse, la ley requiere la resolución por decisión de asambleas nacionales que, además, hayan sido convocadas con tal fin.

4. *Afiliación, desafiliación y problemas de doble afiliación*

La Constitución y la ley garantizan a todos sus ciudadanos la más amplia libertad para afiliarse y desafiliarse de un partido político. Garantizan su derecho a hacerlo, inclusive, mediante la prohibición de que un partido pretenda hacer discriminación por motivo de raza, sexo, credo religioso, cultura o condición económica o social.

Para ejercer este derecho, sin embargo, la persona debe haber cumplido dieciocho años, y no debe ser miembro de la Fuerza Pública, religioso o ministro de cualquier culto, ni haber recibido sentencia condenatoria por delito de defraudación al Estado. En este último caso, la restricción es sólo aplicable por un tiempo equivalente al doble del correspondiente a la pena.

La ley prohíbe más de una afiliación pero, además, establece que una nueva afiliación implica la renuncia a la anterior.

Con el fin de disuadir este tipo de comportamiento, lo tipifica como infracción y lo sanciona con la pérdida de los derechos de ciudadanía por un año.

A pesar de ello, la escasa lealtad de los ciudadanos en el Ecuador hacia los partidos políticos, ha hecho de este comportamiento una práctica bastante común.

En el caso de incorporación y fusión de partidos políticos, en los que podría presentarse la doble afiliación, la ley dispone que sus afiliados se consideren miembros del nuevo partido salvo que por escrito expresen su deseo de no formar parte de él.

VII. Requisitos para la constitución de partidos a nivel regional, departamental, provincial y cantonal

La legislación ecuatoriana no admite la posibilidad de la existencia de partidos políticos que no sean nacionales. La Constitución de 1998 establece, en el artículo 115, que un partido político, para ser reconocido legalmente, debe estar organizado en el ámbito nacional. Adicionalmente, sanciona con la eliminación del registro electoral, al partido o movimiento político que en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas, no obtenga el porcentaje mínimo de 5% de los votos válidos.

La Ley de Partidos Políticos, en su artículo 3o., inciso 3, establece que para que un partido político sea reconocido legalmente y pueda intervenir en la vida pública del Estado, debe "...estar organizado en el ámbito nacional...".

VIII. Estructura interna de los partidos

1. *En la Ley*

La Ley de Partidos Políticos establece una gran libertad para que los partidos determinen su organización y funcionamiento. Igual libertad tienen para adoptar y modificar los estatutos, reglamentos y normas que los rigen.

Lo que sí hace la Ley de Partidos es establecer que en esos instrumentos deben constar normas relativas a la integración y atribuciones de las asambleas, organismos directivos, tribunales de disciplina y fiscalización, y los periodos de sesiones y de renovación de los organismos partidarios.

Establece un periodo de dos años para el ejercicio del máximo nivel de dirección de un partido político, tanto para el dirigente de mayor nivel como para el organismo colegiado superior. La razón de esta disposición, es evitar que el dirigente máximo o los dirigentes máximos del organismo colegiado de dirección se conviertan en vitalicios. Por ello, también se establecen límites a la reelección.

Por último, la ley establece que el dirigente máximo de un partido político será el representante legal del mismo.

2. *En los estatutos*

Los partidos políticos tienen plena libertad para adoptar la organización y funcionamiento que deseen. Adoptadas esas normas, están obligados a cumplirlas estrictamente.

3. *En la práctica*

En la práctica, cada partido se estructura como decide la mayoría de sus afiliados, pero si se observan los estatutos de los partidos, con pequeñas modificaciones, casi todos comparten una estructura similar, con una asamblea o convención nacional, un director o presidente nacional, un consejo o junta directiva nacional, unos tribunales de fiscalización y unas comisiones. Este esquema luego se repite en el ámbito provincial y cantonal, salvo para los tribunales de fiscalización.

IX. Democracia interna y derecho de participación

La legislación no establece normas sobre las formas de elección interna de los directivos de los partidos, ni sobre los mecanismos de selección de sus candidatos. Los estatutos de cada partido y sus reglamentos de elecciones las regulan.

En los estatutos depende de cada partido. En la práctica, la mayoría de los partidos no observan las reglas de la democracia interna partidaria.

Si se analizan los estatutos de los diferentes partidos políticos del Ecuador, se observa la aplicación selectiva de mecanismos de participación abierta y cerrada de los electores en casi todos los partidos.

Abierta en cuanto participación de electores

Algunos ejemplos:

— Partido Social Cristiano (PSC), Estatuto, artículo 16: "la asamblea nacional es el organismo máximo del partido. Son sus atribuciones privativas: *d)* Designar los candidatos del PSC a la presidencia y vicepresidencia de la República".
— Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Estatuto, artículo 18: "son atribuciones y deberes de la Convención: *h)* Elegir los candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República".
— Partido Izquierda Democrática (PID), Estatuto, artículo 11: "son atribuciones de la Convención Nacional: *b)* Elegir los candidatos del partido a las funciones públicas nacionales de naturaleza electiva".

Cerrada en cuanto participación de electores

Algunos ejemplos:

— Partido Social Cristiano (PSC), Estatuto, artículo 24:

> Corresponde a la directiva nacional (conformada por un presidente nacional, un primer vicepresidente, un segundo vicepresidente, un secretario, un tesorero, seis vocales principales, los jefes nacionales de las secciones políticas y los expresidentes nacionales del partido).
>
> m) Designar los candidatos principales y suplentes a diputados nacionales.

— Partido Social Cristiano (PSC), Estatuto, artículo 29: "corresponde a las asambleas provinciales, cantonales y parroquiales: *d)* Seleccionar los candidatos para cargos de elección popular, de alcance seccional. Las candidaturas definitivas serán establecidas por la directiva nacional del partido".
— Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Estatuto, artículo 25: "son atribuciones y deberes del Comando Nacional (integrado por el director supremo, el subdirector nacional, el secretario nacional, los directores de las Comisiones Partidistas y tres miembros, delega-

dos por la provincia sede del partido): *g)* Aprobar, reformar o rechazar las listas de candidatos a legisladores elaboradas por los diferentes Comandos Provinciales".

— Partido Izquierda Democrática (ID), Estatuto, artículo 22:

> Son deberes y atribuciones del Consejo Ejecutivo Nacional (integrado por el director ejecutivo nacional, el primero y segundo subdirectores ejecutivos nacionales, los directores ejecutivos provinciales y seis vocales suplentes de la ciudad sede):
>
> t) Conocer, calificar y resolver la nómina de candidatos del partido para elección popular a nivel provincial.

Actividades como nombramiento de autoridades

Algunos ejemplos de participación abierta de electores:

— Partido Social Cristiano (PSC), Estatutos, artículo 26: "…los integrantes de la directiva nacional, serán elegidos por resolución de la mayoría de asambleístas, de manera individual o por lista, en votación nominal o secreta".
— Partido Social Cristiano (PSC), Estatutos, artículo 28: "en cada provincia, parroquia o comuna, la autoridad máxima del PSC es la correspondiente asamblea provincial, cantonal y parroquial, las mismas que se integrarán bajo la dirección del respectivo presidente, luego de la convocatoria hecha pública, según los medios disponibles".
— Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Estatuto, artículo 18: "son atribuciones y deberes de la Convención: *b)* Nombrar al director supremo, subdirector nacional y secretario nacional".
— Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Estatuto, artículo 50: "el Comando Provincial será elegido libre y democráticamente por todos los afiliados de la provincia. La votación será secreta".
— Izquierda Democrática (ID), Estatuto, artículo 11: "son atribuciones de la Convención Nacional: l) Elegir por votación escrita y secreta, al director, al primer y segundo subdirectores ejecutivos nacionales…".
— Izquierda Democrática (ID), Estatuto, artículo 29: "...en cada provincia del país, y con jurisdicción en toda ella, habrá un Consejo

Ejecutivo provincial, compuesto del director ejecutivo provincial, el subdirector ejecutivo provincial, elegidos en papeleta conjunta, y diez miembros principales elegidos mediante votación directa y secreta por los afiliados que residan en la respectiva provincia".

— Movimiento Popular Democrático (MPD), Estatuto, artículo 13: "son atribuciones de la Convención Nacional: *h)* Elegir la Directiva Nacional".

— Movimiento Popular Democrático (MPD), Estatuto, artículo 37: "la asamblea provincial es la máxima autoridad de dirección provincial. Son atribuciones y deberes: *d)* Elegir y posesionar a la directiva provincial...".

X. Tratamiento del tema de género

En cuanto a las cuotas de participación en las asambleas, no existe regulación legal al respecto.

Respecto a las cuotas en las listas de candidatos, a partir de la aprobación de la Constitución de 1998, que introdujo normas que obligan al Estado a promover y garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, y que reconoció a las mujeres la participación del 20% en las listas de elecciones pluripersonales, se hicieron reformas a la Ley de Partidos y a la Ley de Elecciones, con el fin de hacer efectivo ese derecho. En este proceso es importante resaltar el trabajo desarrollado por las organizaciones de mujeres del Ecuador, sin el cual esas reformas se hubieran demorado.

En la Ley de Elecciones se incluyó la garantía para la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, y se estableció que las listas de candidaturas en elecciones pluripersonales debían presentarse con, al menos, el 30% de mujeres entre los principales y suplentes, en forma alternada y secuencial, debiendo incrementarse el porcentaje en un 5% adicional en cada proceso electoral general, hasta llegar a la igualdad en la representación. Así, en el proceso electoral de 2000 se presentaron listas con el 30% de participación de mujeres; en 2002 con el 35%, y en 2004 con el 40%.

La ley estableció las fórmulas de representación, en cada caso de elección pluripersonal, que puede presentarse en el Ecuador. En la práctica, la aplicación de la ley no ha sido tan fácil. Se han producido violaciones

a la misma, sobre todo, mediante interpretaciones introducidas en instructivos y reglamentos del Tribunal Supremo Electoral, que han desvirtuado la normativa legal.

Sanciones en caso de incumplimiento del sistema de cuotas

La sanción que establece la Ley de Elecciones para el incumplimiento de la norma es la negativa a la inscripción de la lista.

La Ley de Elecciones establece la obligación de que el Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales electorales, realicen campañas de capacitación para promover la participación equitativa de hombres y mujeres en relación con el ejercicio de los derechos políticos, en especial, el derecho al voto.

XI. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos

En el caso del Ecuador no hay regulaciones referentes a juventud, grupos étnicos u otros grupos afiliados a los partidos políticos.

XII. Financiamiento de los partidos políticos

1. *Contribución del Estado*

El Estado contribuye al financiamiento de los partidos políticos a través del Fondo Partidario Permanente. En el Presupuesto General del Estado debe constar anualmente una partida por un monto equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él.

En la Proforma del Presupuesto General del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente a 2006, aprobada el 29 de noviembre de 2005, consta una partida por US$2,717,970.00. Adicionalmente, en los años en que se realizan elecciones, en el Presupuesto General del Estado debe haber una partida equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él, para reponer el gasto electoral realizado por los partidos políticos. Para esta partida en 2006 se destinó la misma cantidad.

2. *Contribución de particulares*

A. *Al financiamiento de partidos políticos*

En el caso del Ecuador, la ley prohíbe recibir directa o indirectamente, aportes económicos de personas naturales o jurídicas, que contraten con el Estado y, recibir directa o indirectamente, aportes de empresas, instituciones o Estados extranjeros.

B. *Al financiamiento de campañas electorales*

La Ley de Control del Gasto Electoral, prohíbe expresamente la recepción de aportes, contribuciones o entrega de recursos de origen ilícito, tales como el narcotráfico o actividades prohibidas por la ley.

Se prohíbe también la aceptación de aportaciones que provengan de personas jurídicas extranjeras, de instituciones financieras y de personas naturales o jurídicas que tengan contratos con el Estado para la ejecución de obra pública, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales mediante concesión, asociación u otra modalidad contractual. También está prohibido aceptar aportaciones de personas naturales o jurídicas que mantengan litigios judiciales con el Estado.

3. *Límites*

La Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral establece como límite para los aportes de personas jurídicas nacionales a una campaña electoral, el 10% del monto máximo de gasto electoral autorizado para cada dignidad.

4. *Sanciones*

1) *Al partido.* La sanción que establece la ley para el partido que haya recibido aportaciones prohibidas, es una multa equivalente al doble del monto de la contribución ilegal. Al financiamiento de campañas electorales por aporte excesivo, el partido se hará acreedor a una multa equivalente al doble del exceso en la aportación.
2) *A los candidatos.* Por aporte excesivo, la sanción para los candidatos es una multa equivalente al doble del exceso en la aportación.

Por recibir aportaciones ilícitas, la sanción es una multa igual al doble de la aportación ilícita recibida. Por recibir aportaciones del narcotráfico, la sanción es la pérdida de la dignidad para la cual fue elegido.

3) *A los representantes del partido.* Al responsable del manejo económico de la campaña electoral por recibir aportaciones ilícitas, la sanción que establece la ley para los responsables del manejo económico de la campaña electoral es la suspensión de los derechos políticos por dos años.
4) *A los contribuyentes*:

a) En el financiamiento del partido la sanción que la ley establece para los contribuyentes es una multa equivalente al doble del monto de la contribución ilegal.
b) En el financiamiento de campañas electorales. Por aporte excesivo, una multa equivalente al doble del exceso en la aportación. Por recibir aportaciones ilícitas, suspensión de los derechos políticos por dos años.
c) A contribuyentes personas jurídicas, nacionales o extranjeras. Por aportes prohibidos, multa equivalente al triple de la aportación.

XIII. Acceso a los medios de comunicación

La Constitución no establece norma específica sobre el acceso a los medios de comunicación de las organizaciones políticas. Las dos referencias, de carácter general, están contenidas en los artículos 114 y 116. La primera garantiza el derecho a fundar partidos políticos en las condiciones establecidas en la ley. La segunda establece que la publicidad electoral, a través de los medios de comunicación colectiva, sólo podrá realizarse en los cuarenta y cinco días inmediatamente anteriores a la fecha de cierre de la campaña electoral. Esta regla es aplicable a candidaturas presentadas por partidos políticos, movimientos, organizaciones, alianzas y candidaturas personales sin auspicio de partido o movimiento político y, en similares términos consta en la Ley de Elecciones (artículo 138), en el capítulo que regula las garantías del sufragio, y en la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral (artículo 43), en el título que regula a los medios de comunicación social.

La Ley de Partidos Políticos garantiza la libertad de los partidos para realizar propaganda doctrinaria, política y electoral a través de los medios de comunicación social o de cualquier otro, el libre acceso a los mismos y una tarifa que no exceda la de la publicidad comercial ordinaria, para los comunicados y la propaganda electoral que publiquen o difundan.

Con la finalidad de garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación social, prohíbe los contratos de exclusividad de propaganda política, salvo en el caso de medios de comunicación social de propiedad de un partido que pueden negarse a aceptar la propaganda de otra organización política.

Con el mismo criterio, establece la obligación de los medios de comunicación social de remitir al Tribunal Supremo Electoral, un listado de las tarifas vigentes para su publicidad comercial (Reglamento de la Ley de Partidos Políticos, artículo 16), y la sanción con multa equivalente al triple de los valores pagados y la devolución de la cantidad cobrada en exceso, para los medios que violen la disposición que garantiza el pago de la tarifa comercial ordinaria para la propaganda política.

En cuanto a la propaganda política impresa, realizada mediante la edición de libros, folletos, carteles y otros medios similares, dispone que deberá llevar el pie de imprenta correspondiente, y establece dos tipos de sanciones en el caso de incumplimiento, la primera, para el partido político, el decomiso de la edición; la segunda, para el representante de la empresa que haya hecho o difundido la publicación, Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.

La Ley de Partidos Políticos contiene además, una disposición que precautela el honor y buen nombre de las personas aludidas en una propaganda o declaración políticas, obligando al medio de comunicación social a publicar, gratuitamente, una rectificación a solicitud del afectado.

La Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, establece entre los objetivos de la ley, el de regular, vigilar y garantizar la promoción y publicidad electoral a través de los medios de comunicación colectiva.

La ley establece que los medios de comunicación social garantizarán libre publicidad en la campaña electoral de las organizaciones políticas, partidos políticos, alianzas o candidatos que requieran sus servicios, sin que puedan hacer al respecto discriminación por ningún motivo.

La ley dispone que todo espacio político o publicitario contratado por cualquier persona natural o jurídica o por cualquier organización política, alianza o candidato, debe respetar las disposiciones constitucionales y legales; que los medios de comunicación social y las agencias de publicidad, deben informar a los organismos electorales correspondientes en un plazo máximo de treinta días, contado a partir de la terminación de la campaña electoral, sobre las contrataciones de publicidad electoral que realizaron las organizaciones políticas, alianzas, candidatos o terceros, con determinación de los espacios contratados, duración y frecuencia de los mismos, valores de los servicios publicitarios prestados, unitarios y totales; el nombre de las personas naturales y jurídicas que realizaron las contrataciones, y la identificación de quienes efectuaron el pago; que los medios de comunicación social que no cumplieran con estas disposiciones serán sancionados con multas; que la información que, sobre el gasto y la propaganda electoral se entregue a los organismos electorales, debe ser completa, debiendo las organizaciones políticas, alianzas y candidatos, los medios de comunicación social y las agencias de publicidad, conservar toda la documentación de soporte durante un lapso de cinco años, contados desde la fecha del último asiento contable, para su revisión; que todo espacio publicitario contratado en los medios de comunicación social, será cuantificado en las cuentas de gasto electoral y las tarifas que aplicarán serán las comerciales, debiendo contabilizarse como aporte económico, la rebaja de cualquier tipo que se haga en el costo de los espacios publicitarios y que los medios de comunicación, deberán registrar en el contrato y en la factura el monto del descuento.

Finalmente, la ley establece la obligación de que los organismos electorales contraten el monitoreo del pautaje, de todo espacio publicitario o cuña radial, con la finalidad de controlar y valorar el costo del gasto electoral en materia de publicidad.

XIV. Coaliciones, fusiones y alianzas

La legislación permite dos figuras: incorporaciones, que se producen cuando un partido se suma a otro, desapareciendo el partido que se incorpora y subsistiendo el partido que lo recibe, y fusiones, que se producen cuando dos o más partidos se suman, produciéndose el nacimiento de uno nuevo y desapareciendo los anteriores.

En el caso ecuatoriano, una alianza es siempre de carácter electoral. Un partido político puede concurrir a las elecciones pluripersonales solo o aliado con otros partidos políticos, sin restricción alguna.

Un partido político puede también concurrir a elecciones unipersonales para presidente y vicepresidente de la República, alcalde o prefecto, formando la alianza que estime conveniente, sin restricción alguna.

Esta legislación no fue siempre así. La Ley de Partidos de 1978 prohibía a los partidos las alianzas electorales en las elecciones pluripersonales. Ahora se admiten, pero plantean algunas dificultades al momento de adjudicar los votos de la alianza a cada uno de los partidos concurrentes, y tiene el inconveniente de colisionar con la norma que establece el umbral de salida para los partidos que no reúnen el 5% de los votos válidos en dos elecciones nacionales sucesivas pluripersonales.

La ley establece la necesidad de que exista resolución de las asambleas nacionales de cada partido que se fusiona, previa convocatoria expresa para tomar esa decisión.

Para su reconocimiento, el Tribunal Supremo Electoral exigirá:

— Acta de fusión.
— Declaración de principios ideológicos.
— Programa de gobierno.
— Estatutos.
— Símbolos, siglas, emblemas y distintivos.
— Nómina de la directiva.
— Registro de afiliados.
— Prueba que se cuenta con una organización nacional.

En la práctica, las regulaciones para las alianzas las establecen los partidos políticos en sus estatutos, como en el caso de la Democracia Popular (DP), o no existen.

No existe reglamentación legal pero, en la práctica, toda alianza termina al concluir el proceso electoral.

XV. Causas de extinción y cancelación de los partidos políticos

La legislación ecuatoriana, tanto constitucional como legal y reglamentaria, ha mantenido desde 1979 la normativa que establece como

causa para la extinción de un partido o movimiento político, el no obtener el porcentaje mínimo del 5% de los votos válidos, en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas. La consecuencia es la eliminación del registro electoral, que debe realizar el Tribunal Supremo Electoral.

No se han contemplado, en cambio, otras causales para la extinción de los partidos, que sí se han recogido en otras legislaciones, tales como no haber logrado colocar un diputado en el Congreso.

Puede declararse la extinción de un partido político, por decisión libre y voluntaria de sus afiliados, tomada de acuerdo con sus estatutos.

La legislación plantea otras causas de extinción de un partido político, coherentes con otras disposiciones de la ley, como por ejemplo, en el caso de producirse la incorporación a otro partido o la fusión de varios partidos.

También puede declararse la extinción de un partido político por no participar en un proceso electoral pluripersonal en al menos diez provincias, o por haberse comprobado la constitución de organizaciones paramilitares o haberse irrespetado el carácter no deliberante de los miembros de la Fuerza Pública.

XVI. Otras formas de participación política

La legislación acepta que puedan presentarse como candidatos a las elecciones, ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos. Para ser candidato a una dignidad de elección popular, sin estar afiliado o patrocinado por un partido político y solicitar la correspondiente inscripción, se debe presentar al tribunal electoral respectivo, un respaldo de firmas equivalente al 1% de los electores empadronados.

La legislación y la práctica equiparan los movimientos a los partidos políticos, asociaciones de suscripción popular. No se admiten otras formas de participación.

Regulaciones para constitución, inscripción de movimientos independientes

Mediante Resolución RJE-2002-PLE-112-289 se estableció la reglamentación para que los movimientos independientes, antes de la convo-

catoria a elecciones, puedan solicitar al Tribunal Supremo Electoral la asignación de número, la aprobación de su simbología y la reserva de su nombre.

Se estableció que el nombre y símbolo del movimiento independiente serán individualizados, y deberá distinguirse de los que tienen otros partidos o movimientos políticos, y que el Tribunal Supremo Electoral aceptará la solicitud de reserva del nombre y símbolo de un movimiento independiente, y la Dirección de Organizaciones Políticas la registrará.

XVII. Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas

El órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas es el Tribunal Supremo Electoral, persona jurídica de derecho público que goza de autonomía administrativa y económica.

Los vocales del Tribunal Supremo Electoral son designados por la mayoría de los integrantes del Congreso Nacional, de ternas presentadas por los representantes de los partidos políticos que hayan obtenido las votaciones más altas en las últimas elecciones nacionales pluripersonales.

La vida jurídica de un partido se inicia con su inscripción en el registro correspondiente, previo reconocimiento por el Tribunal Supremo Electoral.

El Tribunal Supremo Electoral controla la legalidad de las reformas estatutarias de los partidos políticos y los cambios que se produzcan en sus organismos directivos.

Al Tribunal Supremo Electoral corresponde juzgar las cuentas que rindan los partidos sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales, revisar el registro de donaciones a los partidos y recibir el informe que anualmente debe rendir el tesorero de un partido político sobre el empleo de las subvenciones otorgadas por el Estado para su financiamiento.

XVIII. Afiliación a organizaciones internacionales

Desde 1978, en el caso del Ecuador, los partidos políticos pueden integrar organizaciones internacionales, participar en sus reuniones y sus-

cribir sus declaraciones, con la limitación de que éstas no atenten contra la soberanía e independencia del Estado y no promuevan el derrocamiento de gobiernos legítimamente constituidos.

XIX. Evaluación

El sistema de partidos existente en el Ecuador, con sus virtudes y defectos, es el resultado del diseño realizado en 1978.

Si se tiene en cuenta que el objetivo de la Ley de Partidos fue el de racionalizar la existencia, muchas veces conflictiva, de las organizaciones políticas del país, y que con esa finalidad se dictaron disposiciones que buscaban fortalecer la estructura de los partidos, mejorar los niveles de representatividad, consolidar partidos con respaldo electoral, promover la generación de partidos nacionales, reducir la hipertrofia partidista, una evaluación, a la fecha, no puede dejar de constatar las dificultades que el Ecuador ha tenido para tratar de alcanzar esas metas.

Algunos partidos han fortalecido sus estructuras, como el Partido Social Cristiano y la Izquierda Democrática, pero restringidas a un ámbito regional, la Costa en el caso del primero, y la Sierra en el caso del segundo; también algunos han mejorado su nivel de representatividad, pero no de manera significativa. La mayoría de partidos sigue dependiendo de un electorado extremadamente volátil y todo el sistema tiene bajos índices de afiliación. Al momento, a pesar de que los partidos tienen una organización nacional, no existe uno solo que pueda considerarse nacional, desde el punto de vista de cobertura territorial, más bien, la tendencia es hacia la regionalización, la provincialización o la cantonización, en términos de la distribución de su votación (según el índice de Gini invertido, propuesto por Jones y Mainwaring, el Ecuador ocupa el puesto más bajo de nacionalización de un sistema de partidos de entre diecisiete estudiados); no se ha reducido la hipertrofia de partidos, los que debían haber sido eliminados han encontrado resquicios legales e instancias judiciales dispuestas a mantenerlos vivos a toda costa, sin importar la violación de la ley.

Si añadimos a este panorama el grave efecto producido por la absoluta liberalidad con la que se aceptó la participación de candidaturas de no afiliados y la ausencia de una reglamentación específica para los movimientos, que reproducen hasta el infinito todos los vicios del sistema de

partidos, podremos encontrar una de las causas del deficiente funcionamiento de la democracia en el Ecuador.

También, es verdad que en un país donde las instituciones son frágiles y de corta vida, este diseño legal ha permitido la subsistencia de un sistema de partidos y la relativa consolidación de cuatro de ellos, el partido Social Cristiano, Izquierda Democrática, Roldosista Ecuatoriano y Democracia Popular.

Pero, la causa fundamental de los males del Ecuador y de su extrema fragilidad e inestabilidad política no parece estar en las leyes, la Constitución o los múltiples diseños que las han precedido. Me inclino a pensar, después de veintiséis años de experiencia, y desde la perspectiva de una testigo de los hechos políticos más importantes de un cuarto de siglo, que el problema fundamental de nuestra democracia está en los rasgos específicos de nuestra cultura.

Un reciente estudio de Osvaldo Hurtado, publicado en *Temas de economía y política*, titulado "Problemas estructurales de la democracia ecuatoriana", señala ocho problemas estructurales, algunos de ellos de carácter cultural, que la afectan: fragmentación política, elevada conflictividad, ilegalidad, populismo, exclusión social, patrimonialismo, izquierdismo y regionalismo.

Hurtado esboza algunas conclusiones que comparto: que reformas de las instituciones políticas no acompañadas por modificaciones en las pautas culturales nacionales sólo producirán resultados limitados no sostenibles en el mediano plazo, que la responsabilidad de los partidos en el relativo fracaso de la democracia ecuatoriana es compartida por los ciudadanos, sectores económicos, sociales y mediáticos, y que al atribuirse la culpa de todos los males nacionales a los partidos se soslaya la evidencia de que los políticos son el espejo que refleja a su pueblo, con sus virtudes y defectos.

XX. Reformas planteadas en la actualidad y tendencia

La declaración de inconstitucionalidad del sistema de asignación de escaños (D'Hont), establecido en la Ley de Elecciones, por el Tribunal Constitucional, y el fracaso del Congreso Nacional que no pudo llegar a un consenso que le permitiera aprobar una disposición sustitutiva, llevó

al Tribunal Supremo Electoral a emitir una resolución, de aplicación exclusiva al proceso electoral, del 17 de octubre de 2004, estableciendo el método de asignación de escaños aplicable.

No cabe duda que al hacerlo, el Tribuna Supremo Electoral se extralimitó en sus funciones y violó la Constitución al arrogarse atribuciones exclusivas del Congreso Nacional. Y hasta el momento, el Congreso Nacional no ha llenado ese vacío legal.

Antes del 20 de abril de 2005, las reformas que se encontraban en trámite en el Congreso Nacional, se referían a la Ley de Elecciones (al sistema de asignación de escaños). Después del 20 de abril, de la defenestración del presidente Lucio Gutiérrez, y del ofrecimiento del presidente Palacio de realizar una reforma política, el Congreso ha debatido, sucesivamente, cuatro de sus iniciativas, dos propuestas de reforma constitucional, una solicitud de convocatoria a asamblea constituyente presentada de manera improvisada e intempestiva al Tribunal Supremo Electoral, organismo que la desechó sumariamente, y ahora, una solicitud de calificación de urgencia para que el Legislativo autorice una consulta popular con tal propósito.

En efecto, el 1o. de noviembre de 2005, el presidente Palacio solicitó al Congreso Nacional la calificación de una consulta popular, en la que los ciudadanos debían pronunciarse por la convocatoria a una asamblea constitucional o a una asamblea constituyente.

El antecedente de esta propuesta es la apertura que tuvieron sectores políticos del Congreso para que pudiera convocarse una asamblea constitucional, con la única función de reformar la Constitución.

El estatuto propuesto por el presidente Palacio atribuye a la asamblea la facultad de "regular el régimen electoral para las elecciones a celebrarse en 2006", lo que supone que una vez que se instale, elija sus dignatarios y reglamente sus procedimientos, a fines de septiembre de 2006, podrá comenzar a debatir las reglas electorales para ese proceso, por lo cual, necesariamente, deberá postergarse para 2007 y realizarse en una fecha que no es posible estimar.

Es evidente el problema que se planteará en cuanto a la titularidad de la presidencia de la República a la asamblea constituyente, que podría optar por una de las siguientes alternativas: prorrogar el mandato del presidente Palacio; nombrar un mandatario interino para que ejerza sus funciones transitoriamente hasta que el pueblo elija uno nuevo, y destituir al

actual presidente y reemplazarlo por otro para que gobierne sin plazo. Similares problemas se presentarán en cuanto a la integración del Congreso Nacional, de los concejos municipales y de los consejos provinciales.

Todo lo cual llevará, como lo advierten líderes políticos y partidos representados en el Congreso, a que se produzca una situación política inmanejable.

Los apoyos a la asamblea, unos voluntarios y otros forzados, se facilitan por el desprestigio generalizado de políticos y partidos, y porque el Congreso ha sido incapaz de articular un proyecto de reforma constitucional, debido a la fragmentación de las organizaciones políticas, en él representadas, y a los encontrados intereses que las dividen. Motivos por los que tampoco el Congreso se halla en condiciones de ofrecerle al país un proyecto alternativo de reforma constitucional que le permita salir del problema político en el que se encuentra.

Por estas razones, tal vez lo que más conviene al país y a la democracia es que no se realice ninguna reforma constitucional, menos aun, a través de una asamblea constitucional o constituyente, en las que los riesgos de que empeore la gobernabilidad de la democracia ecuatoriana son mayores.

XXI. BIBLIOGRAFÍA

AYALA MORA, E., *Los partidos políticos en el Ecuador: síntesis histórica*, Quito, Editores La Tierra, 1989.

———, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1985.

BORJA Y BORJA, R., *Derecho constitucional ecuatoriano*, Madrid, Cultura Hispánica, 1950.

CEVALLOS, P. F., *Historia del Ecuador*, Guayaquil, Ariel, 1972.

CONAGHAN, C. M., "Politicians Against Parties, Discord and Disconnection in Ecuador's Party System", en MAINWAIRING, S. y SCULLY, T., *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

CONCENTRACIÓN DE FUERZAS POPULARES, *Doctrina, programa y estatutos*, aprobados en la primera y segunda Convención del partido.

COMITÉ INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRÍCOLA, *Ecuador, tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola*, Washington, D. C., Unión Panamericana, 1965.

Constitución Política de la República del Ecuador, Quito, MYL, Fiel VP Magíster.

COSTALES, P. y COSTALES, A., *Historia social del Ecuador*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1964.

CUEVA, A., *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Quito, Crítica, 1972.

HURTADO LARREA, O., *Cultura y democracia, una relación olvidada*, conferencia presentada ante el Congreso de la República del Perú, Lima, 2004.

———, *El poder político en el Ecuador*, Quito, Planeta-Letraviva, 1997.

———, *La victoria del no*, Quito, Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales, 1986.

———, *Problemas estructurales de la democracia ecuatoriana*, Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo-Konrad Adenauer, 2005, col. Temas de economía y política, núm. 8.

———, *Una Constitución para el futuro*, Quito, Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales-Konrad Adenauer, 1998.

JIJÓN Y CAAMAÑO, J., *Legislación electoral ecuatoriana*, Quito, Tribunal Supremo Electoral-Corporación Editora Nacional, 1990.

———, *Los partidos políticos, 1990*. *Documentos básicos*, Quito, Tribunal Supremo Electoral-Corporación Editora Nacional, 1990.

———, *Política conservadora*, Riobamba, Buena Prensa del Chimborazo, 1929.

Legislación Electoral Ecuatoriana, Quito, Tribunal Supremo Electoral-Corporación Editora Nacional, 1990.

Leyes de elecciones, partidos políticos, control del gasto electoral y de la propaganda electoral, *Reglamentos*, Quito, MYL, Fiel VP Magíster.

LIJPHART, Arend, "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985", *American Political Sciences Review*, vol. X, núm. 2, 1990.

MEJÍA ACOSTA, A., *Gobernabilidad democrática*, Quito, Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

——— *et al*., *Ecuador, pasado y presente*, Quito, Universidad Central del Ecuador, 1978.

NOHLEN, D., *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, San José, Fundación Friedrich Ebert, 1989.

VERDESOTO C. *et al.*, *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*, Quito, ILDIS, 1991.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SALVADOR

Carlos Rafael URQUILLA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos*. III. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación*. IV. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema*. V. *Partidos políticos*. VI. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional*. VII. *Requisitos para la constitución / formación de partidos a nivel regional, departamental, provincial, cantonal*. VIII. *Estructura interna de los partidos*. IX. *Democracia interna, derecho de participación*. X. *Tratamiento del tema de género*. XI. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos*. XII. *Financiamiento de los partidos políticos*. XIII. *Coaliciones, fusiones y alianzas*. XIV. *Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas*. XV. *Otras formas de participación política*. XVI. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas*. XVII. *Afiliación a organizaciones internacionales*. XVIII. *Evaluación*. XIX. *Reformas planteadas en la actualidad y tendencia*. XX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento es un artículo sobre los partidos políticos en El Salvador, a partir del esquema legal de su determinación. No es un estudio exhaustivo sobre los defectos o beneficios que ofrece el sistema legal salvadoreño en el ámbito electoral. Es principalmente una descripción sobre el tratamiento que ofrece el sistema legal al respecto.

Su elaboración está sustentada en fuentes documentales, principalmente en la legislación aplicable, así como la jurisprudencia que se ha estimado oportuna y pertinente. En su realización aconteció un fenómeno de elevada trascendencia que limitó, en cierta medida, el ámbito de observación. En marzo de 2004 se realizaron en El Salvador elecciones presidenciales, que provocaron la extinción de tres partidos políticos —de los cinco existentes y contendientes— incluyendo partidos de elevada tradición, como el Partido Demócrata Cristiano y el Partido de Conciliación Nacional; de igual manera fue extinguido el Centro Democrático Unido, que era un punto de encuentro de pensamiento social demócrata y social cristiano.

El resultado de ese acontecimiento ha sido la instauración de un modelo fáctico de bipartidismo entre la antigua guerrilla salvadoreña —hoy conocido como Partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional— y el partido político contrainsurgente, que en su origen es el Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

La investigación está sustentada en términos de referencia aportados oportunamente por International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA International), y la formulación del mismo también se ciñe al esquema de redacción y condiciones de estilo establecidos en los términos de referencia.

II. Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos

La evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos en El Salvador se encuentra estrechamente vinculada a su especificidad política. La legislación, como un integrante del derecho, en tanto sistema normativo creado principalmente por el Estado, es reactiva, y en consecuencia tiene un retraso importante respecto de los fenómenos que acontecen en la realidad normada.

Esa realidad ha sido caracterizada por un esquema de hegemonía y dominación de los sectores prioritarios en la determinación de los factores económicos, los que, al sufrir cambios, incluso motivados por determinaciones de índole internacional, han repercutido en el sistema de partidos. Es así como frente al auge del comunismo internacional, a prin-

cipios del siglo XX, tales sectores dan un viraje importante, y de un proceso electoral bastante confiable que se había practicado, se da un giro hacia la dictadura militar personalista, en manos del general Maximiliano Hernández Martínez, que inmediatamente conduce una represión militar en contra de las bases principales del auge del partido comunista salvadoreño, en ese caso, principalmente sostenido por campesinos y grupos indígenas.

Las circunstancias políticas y económicas propias de esa época, en las que la economía nacional se sostenía esencialmente con la producción del café y su exportación, explicaba porqué, a diferencia del movimiento comunista europeo, las bases principales de su actuación política se encontraban en el campo antes que en la ciudad. Sin embargo, cuando se comienzan a perfilar la diversidad de la producción industrial y se asimilan las doctrinas de la sustitución de importaciones, se hace necesario realizar cambios en las estructuras políticas, pues los movimientos afines al comunismo internacional encontrarían un nuevo escenario de actuación: las fábricas, y un nuevo sujeto: los sindicatos.

Mientras las bases sociales estaban en el campo, la represión militar era fácilmente realizable con un esquema sencillo de prohibición legal de partidos políticos —y especialmente del partido comunista salvadoreño— pero cuando a mediados del siglo XX las fábricas y los sindicatos comienzan a tomar un rol político importante, el control de *status quo* ya no puede realizar con un modelo artesanal de Estado, y se necesita la institucionalización plena de los mecanismos de control, y es así como de la dictadura militar personalista —Hernández Martínez— se pasa a la dictadura militar orgánica.

Los sectores determinantes de la vida política salvadoreña configuran un sistema electoral frágil y susceptible de controlar en caso de emergencias. La Asamblea Legislativa se controlaba inicialmente por un solo partido, no existiendo representación proporcional, y la institucionalidad militar era puesta al servicio de la preservación del sistema.

Posteriormente, el triunfo de un golpe militar a principios de los años sesenta facilita algunos cambios para drenar la participación de los partidos políticos de oposición, y es así como se proyecta la representación proporcional dentro de la Asamblea Legislativa, y el Partido Demócrata Cristiano logra ingresar en el sistema político institucional del país. Similar suerte lleva el partido Unión Democrática Nacional, que era la en-

tidad política en la que se escondía el proscrito partido comunista salvadoreño.

Si bien, entonces, se lograban ciertos avances en el ámbito parlamentario, en lo atinente a las posibilidades de alcanzar el poder del Órgano Ejecutivo, el escenario no parecía nada optimista; muchos casos de fraude electoral se acontecieron, especialmente durante la década de los años setenta, lo que decantó, por una parte, en la radicalización de posiciones, de tal manera que un sector importante de la oposición aspiró a la vía militar como factor de cambios, y otro sector optó por una vía institucionalizada, lo que condujo finalmente a un golpe de Estado, que terminó en 1979 con la dictadura militar orgánica.

La recomposición del Estado se logra formalmente el 20 de diciembre de 1983, cuando entra en vigencia la Constitución, que actualmente rige en El Salvador, y en el que se reconoce el proceso militar que se vive, y las intenciones del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de alcanzar el poder por la vía militar y armada, y se reacciona erigiendo un monopolio en favor de los partidos políticos en la participación dentro del sistema político y como mecanismos de ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno. En el mismo sentido, se aprueba la Ley Electoral que instaura un Consejo Central de Elecciones, integrado con participación de los partidos políticos, encargado de vigilar y administrar los procesos electorales.

Ese esquema legislativo sirvió ampliamente para que, durante el conflicto armado se lograra un esquema político que no provocara cambios bruscos, tomando en consideración las circunstancias excepcionales que atravesaba El Salvador. Finalmente, con la negociación que permitió el fin del conflicto armado se introdujeron reformas al sistema electoral, tanto en la vía constitucional como en la legal. Constitucionalmente hablando, se instauró una jurisdicción electoral y se reconoció el derecho de vigilancia permanente de los partidos políticos sobre todo el proceso electoral; por su parte, la legislación desarrolla un sistema de atribuciones, funciones y organización del Tribunal Supremo Electoral.[1]

[1] Conjunto de reformas constitucionales, entre las cuales se sustituyó al antiguo Consejo Central de Elecciones por el TSE. Acordadas en México en abril de 1991, aprobadas por la legislatura que terminaba el 30 de abril de ese año y ratificadas por la legislatura que se inicio el 1o. de mayo de 1991.

III. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación

1. *Constitución Política*

En la Constitución de El Salvador existen tres ámbitos dentro de los cuáles se hace referencia a los partidos políticos.

La primera referencia se encuentra en el título dedicado a los derechos y garantías fundamentales de la persona, y en especial, dentro del capítulo III, que contiene los derechos y deberes del ciudadano, y la definición del cuerpo electoral.

Una segunda referencia a los partidos políticos se encuentra en el título III, en el que se define al Estado, así como a su forma y sistema de gobierno, y se reconoce el rol principal de tales entidades en el sistema político.

Finalmente, la tercera referencia sustantiva a los partidos políticos se encuentra en el título VI, atinente a los órganos de gobierno, sus atribuciones y competencias, y dentro de ese título, las referencias se encuentran en el capítulo VII, que regula la existencia y funcionamiento del Tribunal Supremo Electoral, para cuya integración y funcionamiento los partidos políticos poseen un papel determinante.

2. *Ley de Partidos Políticos, Ley Electoral, Ley de Elecciones o Código Electoral*

En relación con la normativa electoral (Código Electoral), los partidos políticos se encuentran en la totalidad del título VII (artículos 150-195), dedicado de manera exclusiva a los partidos políticos. En tales disposiciones se regula: su constitución (artículos 150-157), su inscripción (artículos 158-167), su régimen interno (artículos 168-174), las coaliciones y fusiones (artículos 175-181), su cancelación (artículos 182-186), y su régimen de financiamiento estatal (artículos 187-195).

La legislación concernida se refiere a los partidos políticos de manera autónoma, sin vincularlos directamente con ningún propósito especial.

3. *Leyes especiales*

No existen referencias a los partidos políticos en leyes especiales, excepto ciertas inhabilidades para desempeñarse en algunos cargos públicos mientras se ejerza algún cargo de dirección en un partido político.

IV. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema

En relación con los partidos políticos, la jurisdicción para atender y resolver controversias, por antonomasia, es el Tribunal Supremo Electoral. Sin embargo, hay que reconocer que desde la perspectiva estricta del texto constitucional, el Tribunal Supremo Electoral se define como la autoridad máxima en temas electorales. Sin embargo, la legislación secundaria, y especialmente el Código Electoral, atribuye a éste competencia específica, que excede lo estrictamente electoral, alcanzando el funcionamiento de los partidos políticos.

En concreto, el Tribunal Supremo Electoral se encarga de inscribir a los partidos políticos, sus coaliciones, fusiones y cancelaciones (artículos 158-167 y 175-186, CE), registra los estatutos y sus modificaciones (artículos 168-174), vigila su estricto cumplimiento pudiendo en consecuencia ser instado por partes en litigio por aplicación o interpretación de los mismos (artículo 171, CE).

Ninguna otra autoridad estatal puede ejercer jurisdicción sobre los temas anteriormente mencionados, excepto que las actuaciones del Tribunal Supremo Electoral signifiquen violación a normas legales o constitucionales aplicables. Por ejemplo, el Tribunal Supremo Electoral como entidad pública, y haciendo omisión a su función en el ámbito electoral, se encuentra sujeto a normas legales sobre, por ejemplo, servicio público, licitaciones y contabilidad gubernamental, cuya inobservancia habilita la instancia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, el artículo 208 de la Constitución, si bien dispone que el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en el tema, igualmente afirma que tal calidad debe entenderse sin perjuicio de los recursos que la misma Constitución dispone para el caso de violación a la misma. Esta norma debe entenderse en el sentido de comprender que alguna actuación del Tribunal Supremo Electoral, en su fun-

ción electoral, puede ser impugnada ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, siempre que la actuación indicada implique una violación a la Constitución, tal sería el caso, por ejemplo, de una cancelación de partido político sin audiencia previa, o el rechazo de inscripción de alguno, por motivos discriminatorios o arbitrarios, e incluso porque sus resoluciones causan agravio constitucional a terceros.

En definitiva, sobre temas electorales y atinentes a partidos políticos, la única entidad del Estado que ejerce jurisdicción es el Tribunal Supremo Electoral, aunque puede intervenir —no como instancia de apelación o recurso— la Sala de lo Constitucional, cuando la actuación de éste implique una violación a la Constitución. Es importante resaltar que la relación entre la Sala de lo Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral no puede compararse con la relación entre una instancia de juicio y una instancia de apelación. Se trata de materias diferentes —aunque indefectiblemente vinculadas— en las que la Sala de lo Constitucional puede desautorizar resoluciones del Tribunal Supremo Electoral, cuando las mismas violenten las normas y principios constitucionales.

La Corte Suprema de Justicia, como entidad colegiada, carece de cualquier forma de intervención respecto de las decisiones del Tribunal Supremo Electoral. Las funciones jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia se contraen, en lo sustancial, a operar como un tribunal de casación en justicia ordinaria, cuando por circunstancias especiales, determinadas en la ley, las entidades de segunda instancia han tenido que operar como tribunales de primera instancia.

V. Partidos políticos

1. *Concepto*

Desde una perspectiva estrictamente filológica, la Constitución no ofrece un "concepto" sobre los partidos políticos; sin embargo, un ejercicio de interpretación jurídica permite desentrañar el "concepto" implícito que se encuentra en ella.

Conforme al artículo 85 de la Constitución, los partidos políticos son el único instrumento para la representación del pueblo dentro del gobierno, refiriéndose a gobierno en un *lato sensu*, es decir a las estructuras de decisión del Estado en las que haya posibilidad de ejercer alguna forma

de representación. De igual manera, el artículo 72.2 de la Constitución señala que un derecho político de los ciudadanos es el de asociarse para constituir un partido político o ingresar a uno ya constituido. Cabe advertir, por lo mismo, que en el contexto constitucional, los partidos políticos son conceptualizados como asociaciones privadas que fungen como los actores centrales dentro del sistema político, al menos dentro de la perspectiva de la toma de decisiones (*decision making process*), sin perjuicio de la interacción democrática entre la sociedad civil y sus grupos organizados y las instancias estatales.[2]

El Código Electoral, por su parte, carece de alguna definición sobre los partidos políticos, sin embargo, en su artículo 150 reproduce la disposición contenida en el artículo 72.2 de la Constitución, sin reconocer a los partidos políticos algún tipo de función o propósito a cumplir. Por lo que desde la perspectiva del Código Electoral, los partidos políticos son simplemente asociaciones y que por el contexto normativo del mismo, compiten, con exclusividad, por los cargos públicos de elección popular.[3]

No obstante la pobreza conceptual del Código Electoral, y la amplitud correspondiente de la Constitución, la jurisprudencia sí ha realizado definiciones conceptuales mucho más depuradas, cuyo conocimiento resulta interesante. Así, es importante citar que de conformidad con el Tribunal Supremo Electoral, los partidos políticos, desde la perspectiva del artículo 85 de la Constitución (citado anteriormente), son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno, lo que conlleva que la sociedad civil, para ejercer el sufragio pasivo —representación del pueblo dentro del gobierno— sólo puede hacerlo por medio de los partidos políticos;[4] sin embargo, respecto de la inscripción de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa, los partidos políticos, a diferencia de lo que se exige respecto de los candidatos a presiden-

[2] Esto se concluye a partir del reconocimiento de la libertad de expresión y el derecho de asociación y reunión.

[3] Se desprende esa conclusión porque el Código Electoral en sus artículos 1o. y 2o. destaca que el objeto del mismo es *inter alia* regular las actividades referidas al proceso eleccionario, y que tal proceso se refiere, a su vez, a la elección del presidente y vicepresidente de la República, los diputados a la Asamblea Legislativa, los diputados al Parlamento Centroamericano, y los miembros de los concejos municipales.

[4] Tribunal Supremo Electoral; *Caso* "inscripción de candidaturas independientes para postularse como Diputados a la Asamblea Legislativa", sentencia del 28 de octubre de 1999, p. 4.

te y vicepresidente de la República, pueden canalizar las demandas societales e impulsar como candidatos parlamentarios a personas que no tengan membresía partidaria, contribuyendo así al fomento de prácticas que estimulen mayores niveles de participación dentro de la estrechez funcional que la Constitución confiere a los partidos políticos.[5] De esta manera, la jurisprudencia electoral amplió el concepto, o por lo menos una matización, de la funcionalidad de los partidos políticos, reconociéndoles una función no sólo de representación, sino también de estímulo mediante su apertura. Obviamente, esto no resulta obligatorio para los partidos políticos, sino opcional, en función de sus proyectos de legitimación democrática o de estrategias electorales.

Analizando las cosas desde la perspectiva de la jurisprudencia constitucional, en reiteradas ocasiones ésta ha conceptualizado a los partidos políticos como expresiones del derecho de asociación, y por lo mismo, como entidades con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, y por lo tanto habrán de servir al logro de los fines, a la realización de las actividades y a la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas.[6] En igual sentido, la jurisprudencia

[5] *Ibidem*, p. 5. En la sentencia se lee: "Interpretando armónicamente... resulta que para optar... a diputado, se requiere... ser propuesta su candidatura por medio de un partido político. Aclarando que únicamente... para ser elegido presidente y vicepresidente de la República, es preciso que estos estén afiliados a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente; en tanto, como se deja expuesto, para ser elegido diputado sólo es necesario que la candidatura para tal cargo sea propuesta por un partido político, no siendo condición que el candidato esté afiliado al partido que lo propone".

[6] Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Caso* "Ramírez y Marcelino *v.* Concejo Municipal de San Juan Opico", sentencia de amparo 23-R-96 del 8 de octubre de 1998, Considerando III. También han sido considerados simplemente como asociaciones de carácter político en: Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso* "ATRAMEC *v.* Ministerio de Trabajo y Previsión Social", sentencia de amparo 434-2000 del 3 de junio de 2003, considerando III.1.B. En similares sentidos las sentencias siguientes: Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso* "Inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 927", sentencia de inconstitucionalidad 4-97 del 26 de agosto de 1998, Considerando IV.2; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso* "Decreto Municipal 5 de San Salvador", sentencia de inconstitucionalidad 4-94 del 13 de junio de 1995, Considerando 2; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso* "Inconstitucionalidad de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro", sentencia de inconstitucionalidad 8-97 *et alli* del 23 de marzo de 2001, considerando XII.6.A; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Caso* "Inconstitucionalidad del Código Electoral", sentencia de inconstitucionalidad 4-89, del 8 de junio de 1990, considerando V.

constitucional ha definido a los partidos políticos como las entidades a través de las cuales se expresa el sistema político, destacando en ellos, igual que hace la Constitución, el monopolio del ejercicio de la representación del pueblo en el gobierno.[7]

2. *Naturaleza jurídica*

La Constitución concibe la naturaleza jurídica de los partidos políticos en un doble sentido; por una parte, como expresión del derecho de asociación (artículos 7o. y 72.2), y como entidades que ejercen el monopolio de la representación del pueblo dentro del gobierno, siendo en consecuencia el medio de expresión del sistema político.

Por su parte, el Código Electoral reproduce la misma consideración y conceptuación constitucional en lo relativo a su naturaleza como asociación (artículo 150), aunque obvia la funcionalidad constitucionalmente diseñada para los mismos.

Finalmente, la jurisprudencia ha mantenido un enfoque de asociatividad. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo Electoral, que no ha sido muy abundante, y la jurisprudencia constitucional conciben a los partidos políticos como asociaciones, a las que se puede ingresar y salir con libertad.[8]

[7] Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso* "Partido Movimiento de Solidaridad Nacional *v*. Tribunal Supremo Electoral", sentencia de amparo 26-R-94 del 26 de febrero de 1996; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso* "Inconstitucionalidad de Reformas a la Ley de Casación", sentencia de inconstitucionalidad 2-90 del 22 de noviembre de 1999, Considerando IV; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso* "Julio Adalberto Avilés Cerna *v.* Asamblea Legislativa", sentencia de amparo 34-A-96 del 26 de junio de 2000, Considerando II.1; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso* "Inconstitucionalidad del Reglamento Regulador de Estatutos de Asociaciones Cooperativas Agropecuarias", sentencia de inconstitucionalidad 10-95 ac, del 31 de enero 2001, Considerando III.2.C.b.

[8] Véase Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, caso "Inconstitucionalidad de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro", sentencia de inconstitucionalidad 8-97 ac., del 23 de marzo de 2001, considerando XII.6.A; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Caso "Inconstitucionalidad del Código Electoral", sentencia de inconstitucionalidad 4-89, del 8 de junio de 1990, considerando V.

3. *Constitución / formación de los partidos políticos*

La constitución o formación de partidos políticos sólo se encuentra regulada por el Código Electoral. Ninguna otra norma vigente tiene aplicación sobre la constitución o formación de los partidos políticos.

Para efectos de constituir un partido político, el Código Electoral reconoce una libertad amplia, que se manifiesta en la elaboración de los estatutos partidarios, respecto de los que la ley sólo exige un contenido mínimo que sirve, principalmente, para garantizar condiciones equiparadas en todos los partidos, sobre la disolución, quórum, y otras condiciones similares.

No se reconocen restricciones específicas que se apliquen a los partidos políticos en lo atinente a su constitución o formación.

VI. Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional

1. *Número o porcentaje de afiliados o adherentes, celebración de asambleas previas, funcionamiento en circunscripciones territoriales y otros*

De conformidad con el Código Electoral, la constitución o formación de partidos políticos a nivel nacional requiere la voluntad de por lo menos cien ciudadanos capaces de emitir el sufragio, es decir, inscritos en el Registro Electoral, que sean domiciliados y tengan residencia en el país (artículo 151), deben expresar su voluntad de creación del partido político en un acta de constitución, que puede ser otorgada directamente en una escritura pública ante un notario, o simplemente realizada en forma privada y llevada ante un notario para que la incorpore a su protocolo (artículo 151).

El acta constitutiva tiene un contenido mínimo establecido por la ley. De conformidad con el artículo 151 del Código Electoral, tal acta deberá expresar los datos generales que sirvan para la identificación de los fundadores, de igual manera debe contener la denominación del partido político, así como los colores, emblemas y distintivos que adopten; igualmente el acta constitutiva debe hacer una exposición clara de los principios y ob-

jetivos que se propone el partido político, y un listado de los fundadores que desempeñarán cargos directivos provisionales, y la designación de los mismos. El Código Electoral igualmente exige que en dicha acta constitutiva se haga una protesta solemne de los fundadores, en el sentido de desarrollar sus actividades conforme a la Constitución y demás leyes aplicables en el país.

Los directivos provisionales deben nombrar delegados para dirigirse al Tribunal Supremo Electoral y solicitarle a éste la autorización para iniciar las actividades de proselitismo para reunir el número básico de afiliados, previo a la inscripción. Para esos efectos, también deben presentar al Tribunal Supremo Electoral un libro (o libros) para asentar los datos de referencia de los afiliados, libro que debe ser autorizado, foliado y sellado por el Tribunal Supremo Electoral.

Satisfechas adecuadamente las exigencias anteriores, el Tribunal Supremo Electoral debe proceder a autorizar el inicio de la campaña de proselitismo, extendiéndoles a los solicitantes las credenciales que estimen necesarias (artículo 151).

No se requieren asambleas previas, únicamente la concurrencia de voluntades de los creadores o fundadores del partido político.

La legislación pertinente tampoco se refiere al funcionamiento en circunscripciones territoriales por parte de los partidos políticos.

2. *Afiliación, desafiliación y problemas de doble afiliación*

Autorizada la realización de proselitismo, los partidos políticos en formación tienen derecho a realizar campaña proselitista por cualquier medio de comunicación, sin limitaciones que no sean las contenidas en la Constitución (artículo 153), y en caso de infracción, el Tribunal Supremo Electoral se encuentra habilitado para suspender las actividades de proselitismo (artículo 153).

La campaña de proselitismo no puede durar más de noventa días (artículo 154). Al final de dicho plazo los partidos políticos interesados en inscribirse como tales, deben entregar los libros de afiliación al Tribunal Supremo Electoral para su revisión. El Código Electoral exige que para lograr la inscripción de un partido político en formación, éste debe acreditar un total de afiliados no inferior al 2% de los votos emitidos en la úl-

tima elección presidencial (artículo 159).[9] Si dentro del plazo de noventa días el partido político en formación no ha alcanzado el 100% del mínimo de afiliados, pero sí ha alcanzado más del 75% de ese valor, puede solicitar una prórroga de treinta días al Tribunal Supremo Electoral (artículo 154); de igual manera, éste debe otorgar una prórroga oficiosa cuando al hacer la revisión de las firmas se constate que no se ha alcanzado el mínimo legal requerido (artículo 154).

Una vez que los partidos políticos en organización han satisfecho, al menos, el número de afiliados exigido por la ley, procede continuar a su inscripción, lo que deben solicitar expresamente. La solicitud de inscripción puede ser presentada en cualquier momento, excepto en el plazo que media entre la emisión del decreto de convocatoria a elecciones y hasta la publicación de los resultados oficiales (artículo 158). Una vez presentada la solicitud, el Tribunal Supremo Electoral cuenta con sesenta días para resolver definitivamente sobre la inscripción (artículo 160). Luego de admitida la solicitud de inscripción, el Tribunal Supremo Electoral publica en los periódicos nacionales un extracto de la solicitud y de la nómina de afiliados, estableciendo un término de ocho días perentorios, para que cualquier ciudadano impugne o haga observaciones sobre la inscripción (artículo 163). Vencido ese término, el Tribunal Supremo Electoral debe necesariamente emitir resolución dentro de tres días (artículo 163), y en caso de silencio, éste se entenderá con efectos positivos, y por lo mismo se comprenderán aprobados los estatutos y quedará inscrito en consecuencia.

La legislación electoral no contempla problemas en casos de doble afiliación. Una lectura amplia de los derechos políticos establecidos en la Constitución permite advertir que el derecho de afiliación de los ciudadanos es irrestricto, quedando al régimen disciplinario interno de cada partido la atención de los casos de doble o múltiple afiliación.

3. *Adhesión*

No existen limitantes para la adhesión a un partido político, únicamente se exige que se trate de ciudadanos capaces de emitir el sufragio, es decir, inscritos en el Registro Electoral.

[9] En la reciente elección presidencial (marzo de 2004), se registraron un aproximado de 2,277,473 electores. Esto significa que un partido político que desee ser registrado debe acreditar un mínimo de afiliados de aproximadamente 68,324 ciudadanos.

VII. Requisitos para la constitución / formación de partidos a nivel regional, departamental, provincial, cantonal

De manera expresa, la legislación electoral no contempla la formación de partidos políticos a nivel *infra* nacional. Probablemente, esta ausencia de contenido se encuentre explicada por la muy escasa extensión territorial de El Salvador (apenas cercana a los 21 mil kilómetros cuadrados), y además porque el Estado no posee una forma federal, siendo las unidades de gobierno local y descentralizado las municipalidades.

Ahora bien, una lectura de las normas pertinentes en el Código Electoral a la luz de la Constitución, debería permitir la constitución o formación de partidos a nivel *infra* nacional, toda vez que el artículo 8o. de la Constitución, siguiendo la tradición liberal, dispone que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe, de tal manera que la ausencia de prohibición en la constitución y/o formación de partidos de esta índole no puede entenderse constitucionalmente, si no como una autorización implícita.

Sin embargo, la legislación sí contempla que un partido político constituido nacionalmente pueda inscribirse para participar en procesos electorales, sin estar obligado a participar en la circunscripción nacional, pudiendo hacerlo en cualquiera de las 14 circunscripciones departamentales, o en cualquiera de las 262 circunscripciones municipales, por supuesto, cuando las autoridades a elegirse puedan ser perfectamente determinadas por tales circunscripciones, esto es, que un partido se inscriba sólo para obtener diputaciones en el Departamento de San Salvador, o para lograr el gobierno municipal de San Miguel. Se entiende, por supuesto, que tratándose de una elección nacional, como la elección de presidente y vicepresidente de la República y diputados al Parlamento Centroamericano, tal partido político no podría competir.

VIII. Estructura interna de los partidos

1. *En los estatutos*

La estructura interna de los partidos políticos en El Salvador no se encuentra definida por ley. El Código Electoral sólo exige que los estatutos

de los partidos políticos contengan las referencias necesarias a los organismos del partido, así como las facultades y deberes de los mismos (artículo 172.2). Se debe concluir que sobre tal aspecto existe una amplia libertad de configuración por parte de los miembros del partido político, siempre que las normas de organización y funcionamiento se sujeten a los principios de la democracia representativa.[10] Lo cierto es que siendo una expresión del ejercicio del derecho de asociación, haría mal el Estado exigiendo o determinando cómo debe ser la estructura interna de una asociación —en este caso de un partido político—.

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, son los estatutos de cada uno de los partidos políticos los que determinan su estructura interna. Luego de los resultados electorales del 20 de marzo de 2004, y de las normas legales pertinentes, en El Salvador existen solamente dos partidos políticos contendientes: Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

A continuación presentamos la estructura interna de estos dos partidos, de conformidad con sus estatutos.

A. *Partido ARENA*

Estatutariamente define que sus órganos internos son de mando, técnicos, de planificación y de promoción (artículo 11). Los organismos de mando son, en su orden, los siguientes: Asamblea General, el Consejo Ejecutivo Nacional, las asambleas departamentales conjuntas, las directivas municipales conjuntas, las directivas de barrio, colonia y cantón, y las filiales de iniciación (artículo 12). Son organismos técnicos las comisiones especializadas (artículo 55), que son: Comisión Política, Comisión de Enlace, Comisión de Finanzas, Comisión de Relaciones Públicas, Comisión Económica-Social, Comisión de Propaganda y Comisión Jurídica (artículo 56). Son organismos de planificación los círculos de estudio del desarrollo nacional (artículo 55), que son: Círculo de Estudios del Frente Interno, Círculo de Estudio del Frente Económico Social, Círculo de Estudios del Frente Externo, Círculo de Estudio del Frente de Defensa Nacional (artículo 68). Finalmente, se establecen como organis-

[10] Constitución Política, artículo 85, inciso segundo.

mos de promoción, las directivas generales de los sectores nacionalistas, directivas departamentales sectoriales, directivas municipales sectoriales y la Comisión Nacional de Desarrollo y Promoción Social (artículo 72).[11]

B. *Partido FMLN*

Estatutariamente, el FMLN establece que sus organismos internos se estructuran en tres niveles: nacional, departamental y local (municipal), reconociéndose también una estructura no territorial, sino sectorial (artículo 17).

A nivel nacional, las estructuras del FMLN son: Convención Nacional, Consejo Nacional, Comisión Política y Secretariado Ejecutivo Nacional (artículo 17). A nivel departamental son: Convención Departamental y Directiva Departamental (artículo 17). A nivel local (municipal) se establecen: Convención Municipal, Directiva Municipal y la Directiva de Base (artículo 17). Finalmente, a nivel sectorial son: Convención Sectorial y Directiva Sectorial (artículo 17).

2. *Funcionamiento en la práctica*

La observación del funcionamiento en la práctica permite sugerir que las estructuras partidarias no siempre desarrollan el rol para el que se encuentran establecidas, sucediendo, casi en forma generalizada, una concentración en el ejercicio de las decisiones de poder interno, respecto del partido ARENA decantando la conducción en el Consejo Ejecutivo Nacional (COENA), y respecto del partido FMLN sucede lo propio con la Comisión Política (CP).

Estos acontecimientos son explicables porque tales órganos son entidades que sesionan con una alta frecuencia, y por lo mismo tienen habilitaciones estatutarias para adoptar decisiones de incidencia rápida en los acontecimientos políticos.

11 De conformidad con los estatutos de ARENA existen "sectores nacionalistas", que son: sector obrero, sector empresarial, sector agropecuario, sector campesino, sector juventud, sector femenino, sector profesional y sector de los salvadoreños en el exterior.

IX. Democracia interna, derecho de participación

1. *En la legislación*

De conformidad con el artículo 85 de la Constitución, los partidos políticos deben regir sus normas, organización y prácticas de funcionamiento conforme a los principios de la democracia representativa, lo que supondría una práctica democrática bastante amplia. En buen entendimiento constitucional, el legislador podría determinar algunos elementos mínimos e indisponibles sobre la calidad de la democracia interna de los partidos políticos, que garanticen las prácticas de democracia representativa, pero el Código Electoral es omiso al respecto, dejando que tal modalidad sea asumida directamente por los propios partidos políticos.

Sin embargo, en términos de observación de la realidad no se observa un funcionamiento democrático de los mismos, con excepción de la experiencia del FMLN, en cuyos estatutos se establecen con claridad todas las decisiones de importancia que deben adoptarse con el voto de los afiliados, y que en la práctica son cumplidas. El artículo 64 de los estatutos del FMLN dispone que todos los afiliados que estén inscritos en el padrón electoral partidario elegirán, en sus circunscripciones correspondientes, por voto directo y secreto, a las siguientes autoridades partidarias y candidatos a cargos de elección popular:

En la circunscripción nacional se elige al Consejo Nacional, al coordinador o coordinadora general y adjunto, al candidato a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, a los candidatos a la Asamblea Legislativa por la circunscripción nacional, y a los candidatos al Parlamento Centroamericano.

En la circunscripción departamental se eligen a la directiva departamental, al coordinador departamental, a los candidatos a la Asamblea Legislativa por las circunscripciones departamentales, y a los delegados departamentales ante la Convención Nacional.

En la circunscripción municipal se elige a la Directiva Municipal, al coordinador municipal, a los delegados municipales ante la Convención Nacional, a los delegados municipales ante la Convención Departamental, y a los candidatos para integrar los concejos municipales.

Con relación al partido ARENA, sus estatutos determinan que el COENA tiene entre sus funciones la de estructurar los organismos subalternos

del partido, de acuerdo con los estatutos y las necesidades operativas del partido (artículo 22.b); de igual manera, presentar a la consideración de la Asamblea General del partido las nóminas de candidatos para cargos de elección popular (artículo 22.f).

Lo interesante de esto es que la Asamblea General de ARENA se encuentra estructurada por personas designadas por el COENA. En efecto, de conformidad con el artículo 16 de los estatutos de ARENA, la Asamblea General se integra por los miembros del COENA, dos miembros delegados de cada Asamblea Departamental Conjunta,[12] por un delegado electo de cada una de las directivas municipales conjuntas,[13] por dos delegados electos en cada Directiva General del Sector[14], por los diputados electos del Bloque Parlamentario del Partido,[15] por los alcaldes en funciones que sean miembros del partido,[16] por un delegado de cada una de las comisiones especializadas,[17] por un delegado de cada uno de los círculos de estudios del desarrollo nacional,[18] por los miembros del Consejo Asesor,[19] por los delegados del COENA en cada Departamento de la República[20] y por aquellos miembros del partido que sean especialmente convocados por el COENA para asistir a la celebración de la Asamblea General.[21]

12 El artículo 39 de los estatutos de ARENA dispone que los miembros de la Asamblea Departamental Conjunto son electos y juramentados por el COENA.

13 El artículo 43 de los estatutos de ARENA dispone que los miembros de las directivas municipales conjuntas son aprobados y juramentados por las asambleas departamentales conjuntas correspondientes.

14 El artículo 73 de los estatutos de ARENA dispone que los miembros de las directivas generales de los sectores nacionalistas son nombrados por el COENA.

15 De conformidad con el artículo 22.f de los estatutos de ARENA, es el COENA quien propone la lista de candidatos a cargos de elección popular.

16 *Idem*.

17 El artículo 57 de los estatutos de ARENA dispone que los miembros de las comisiones especializadas son designados por el COENA.

18 Del artículo 69.d de los estatutos de ARENA se infiere que sus miembros son nombrados por el COENA.

19 El artículo 23 de los estatutos de ARENA dispone que el COENA nombrará un Consejo Asesor.

20 Lógicamente, desde que se trata de delegados del COENA es porque esta instancia los ha designado y son depositarios de su confianza política.

21 Se trata, por tanto, de afiliados especialmente designados por el COENA.

2. *Funcionamiento en la práctica*

En términos prácticos, el sistema de partidos políticos de El Salvador no comulga con la realización de experiencias democráticas. Las únicas que se observan son las realizadas por el FMLN, consagradas expresamente en sus estatutos.

3. *No regulada*

Como se indicara anteriormente, más allá del postulado constitucional de establecer que la organización, normas y funcionamiento de los partidos políticos deben sustentarse en los principios de la democracia representativa, no existe otro tipo de regulación.

X. Tratamiento del tema de género

1. *Cuotas de participación en las asambleas, cuotas en las listas de candidatos*

No existe obligación legal directa para adoptar medidas de acción afirmativa, ni respecto de los organismos de dirección partidaria, ni dentro de los organismos estatales. En ese sentido, únicamente se admitirían las propias acciones de acción afirmativa que presenten los propios estatutos partidarios.

2. *Sanciones en caso de incumplimiento del sistema de cuotas*

Ninguno de los estatutos de los partidos políticos salvadoreños establece sanciones para el caso de incumplimiento del sistema de cuotas.

3. *Otras*

En el caso de El Salvador, con excepción de los estatutos del FMLN, ningún estatuto prevé la realización de acción afirmativa que estimule la participación política de la mujer, en los términos indicados en el párrafo que antecede. De conformidad con tales estatutos, es obligación de los

afiliados impulsar y vigilar el cumplimiento de la política de género y demás disposiciones tendientes a la igualdad entre géneros. Sin embargo, estatutariamente no hay definición de cuotas, aunque sí una tendencia por estimular la participación de la mujer.

4. *No regulado*

La Constitución de El Salvador se limita a reconocer el principio de igualdad ante la ley, en su artículo 3o. Sin embargo, El Salvador es un Estado parte de la Convención de Naciones Unidas contra Toda forma de Discriminación hacia la Mujer, y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Ambos instrumentos establecen la posibilidad de emplear y adoptar medidas de acción afirmativa para superar, en la práctica, las inequidades de género que se decantan por la exclusión de la mujer.

Lamentablemente no existen regulaciones legales, en el ámbito del Código Electoral, que puedan incidir directamente con el establecimiento de cuotas que contribuyan a incrementar la participación de la mujer, tanto en los organismos de dirección de los partidos políticos, como dentro de las entidades de decisión del gobierno.

XI. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos

No existen normas específicas sobre grupos afiliados a los partidos políticos salvadoreños, en sus estatutos. Sin embargo, sí se hace referencia a la participación de algunos de ellos dentro de la estructura organizativa partidaria.

Para el caso, el partido FMLN dispone en sus estatutos que el Consejo Nacional estará integrado, *inter alia*, por un representante electo entre los lisiados de guerra del FMLN,[22] la persona que coordine la "Juventud Farabundista", y la persona que ostente la Secretaría Nacional de la Mujer. Sin embargo, dentro de los estatutos no se encuentran referencias so-

22 Debe recordarse que el FMLN es un partido político que surge del movimiento guerrillero Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, que operó activamente desde 1980 hasta 1992.

bre la organización y funcionamiento de esos sectores o grupos (artículo 31 de los Estatutos del FMLN).

Todos los integrantes del Consejo Nacional son igualmente integrantes de la Convención Nacional, que es el máximo organismo de dirección partidaria.

De igual manera, los estatutos disponen la integración de la Comisión Política partidaria, la cual se compone, *inter alia*, por las personas que coordinen la Secretaría Nacional de la Mujer y la Juventud Farabundista.

El artículo 53 de los Estatutos del FMLN contiene una norma general que dispone la existencia de sectores partidarios, definiéndolos como aquellos grupos de organización de la militancia partidaria en función de una especial afinidad, sin hacer un listado, al menos ilustrativo, sobre los sectores. Dispone, asimismo, que el Consejo Nacional promoverá su creación y aprobará sus normas y reglamentación de trabajo, a propuesta de las mismas organizaciones.

Así, los Estatutos del FMLN determinan la existencia de "secretarías y comisiones de trabajo" que tienen como función la conducción de manera especializada de la ejecución de los acuerdos tomados por los organismos nacionales. Entre ellas destacan la de la mujer y la de juventud. No obstante, los estatutos no desarrollan ninguna ulterior referencia a su funcionamiento.

Por su parte, los Estatutos del partido ARENA demuestran un mayor reconocimiento de los diferentes sectores integrantes del partido. Justamente la integración de la Asamblea General del partido ARENA (artículo 16 de los Estatutos de ARENA) incluye, entre otros, a delegados electos por cada directiva general de sector. No obstante, en los estatutos de ARENA se incorpora un capítulo dedicado a los "Organismos de promoción", dentro de los que se encuentran las direcciones generales, departamentales y municipales de los "sectores nacionalistas", pero no se identifican cuáles son esos sectores, de manera que ninguno de los existentes posee reconocimiento estatutario.

XII. Financiamiento de los partidos políticos

1. *Contribución del Estado*

En el esquema salvadoreño, la Constitución prevé el financiamiento de los partidos políticos por medio de la denominada "deuda política". El

artículo 210 de la Constitución determina que la "deuda política" es un mecanismo de financiamiento de los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia.

La regulación específica de implementación de la "deuda política" es realizada por las normas del Código Electoral. De conformidad con éstas, el derecho de recibir —y eventualmente reclamar— la contribución del Estado es exclusivo de los partidos políticos contendientes de los procesos electorales específicos (artículo 187). Este tipo de financiamiento está determinado como un aporte de dinero por cada voto válido que obtengan en las elecciones para presidentes y vicepresidentes de la República, para diputados al Parlamento Centroamericano y a la Asamblea Legislativa y para los concejos municipales.

Obviamente, la obtención de un *quantum* de fondos provenientes de la "deuda política" se hace por estimación de la posibilidad de votos que puedan obtenerse para la elección. En efecto, se denomina "deuda política" porque el Estado ofrece un anticipo a los partidos políticos en función de su posibilidad de obtención de votos. Es por tal razón que los partidos políticos al emitir los recibos pertinentes del dinero que reciban, deben adjuntar una certificación emitida por el Tribunal Supremo Electoral sobre los resultados de la última elección de que se trate, estableciendo el número de votos válidos por cada partido político (artículo 189).

El rango de "deuda política" (los mínimos y máximos) está igualmente determinado por la legislación. El mínimo que se puede entregar de "deuda política" no puede ser inferior al reconocimiento de un 3% del total de votos válidos obtenidos en la reciente elección que se trate, y como máximo no se puede reconocer un monto mayor al 75% del total de votos válidos obtenidos por cada partido político (artículo 190). El anticipo de la "deuda política" debe ser garantizado al Estado mediante una caución o fianza en beneficio del Estado, para respaldar una eventual diferencia en beneficio de éste (artículo 190). Asimismo, la recepción de fondos mediante el anticipo de la "deuda política" no causa impuestos de ninguna índole (artículo 191).

2. *Contribución de particulares*

El Código Electoral no establece regulaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos por parte de contribuciones de sujetos privados. En ese sentido no se disponen límites de contribución, ni necesidad de

revelación del origen de los fondos, ni tampoco se establecen obligaciones de revelar el nombre o identidad de los contribuyentes privados.

Sin embargo, existen mecanismos estatales que estimulan la contribución privada a los partidos políticos. Particularmente la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que los fondos que hayan sido donados por particulares hacia entidades de utilidad pública, como el caso de los partidos políticos, son deducibles en la determinación de la renta imponible (artículo 6o., *c*).

3. *Sanciones*

Tomando en consideración que el sistema de financiamiento político establecido en la Constitución se estructura sobre la base de un adelanto de estimación, se establece la obligación para todos los partidos políticos de hacer una liquidación pos-electoral, que debe ser convocada por el Tribunal Supremo Electoral, y si la diferencia entre la cantidad enterada como anticipo es mayor que el total que el valor económico representativo de los votos válidos obtenidos, éstos deben reintegrar al Fisco el excedente, en el plazo de noventa días posteriores al día en el que quedan firmes los resultados electorales por actuación del Tribunal Supremo Electoral (artículo 192). En la misma obligación se encuentran los partidos políticos que hayan obtenido financiamiento por la vía de la "deuda política" y no hayan inscrito candidatos (artículo 192).

Los partidos políticos que deben hacer reintegros al Fisco deben canalizar el cumplimiento de su obligación mediante un pago tramitado directamente en el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, pueden solicitar ante esa Secretaría de Estado una prórroga, si el reintegro no ha sido realizado en el plazo de noventa días indicado. El Ministerio de Hacienda debe resolver siempre favorablemente las solicitudes de prórroga que hagan los partidos políticos, concediéndoles un periodo de gracia de dos años y un plazo de pago de cinco años, determinando pagos de cuotas anuales proporcionales al monto adeudado sin estipulación de intereses (artículo 193). Al acogerse a este tipo de beneficios, los partidos políticos no encuentran afectado ni limitado ninguno de sus derechos de participación electoral.

No se establecen sanciones específicas por falta de incumplimiento en la retribución del pago de la deuda política.

XIII. Coaliciones, fusiones y alianzas

1. *Requisitos y plazos dentro de los cuales son permitidas*

La legislación electoral habilita las coaliciones y fusiones de partidos políticos. Las alianzas no se encuentran reguladas, quedando, por tal razón, como parte disponible únicamente por la libertad y autonomía de los partidos políticos concernidos.

Para los propósitos del Código Electoral, una coalición puede realizarse entre dos o más partidos políticos, sin perder su identidad y personalidad jurídica propia, pero unificando recursos, derechos y esfuerzos para un evento electoral, ya sea en la circunscripción nacional (para elecciones de presidente y vicepresidentes de la República, diputados nacionales a la Asamblea Legislativa y para diputados al Parlamento Centroamericano), o en la circunscripción departamental (para elecciones de diputados departamentales a la Asamblea Legislativa), o en la circunscripción municipal (para elecciones de concejos municipales). El propósito de una coalición es la postulación de candidatos comunes, sin perder la existencia legal de los partidos políticos (artículo 175).

Las coaliciones se establecen mediante un pacto de coalición (artículo 175), y adquieren dos modalidades: la primera de ellas se refiere a la posibilidad de participar con una bandera única, es decir, utilizando un símbolo común, y la segunda hace referencia a la participación con banderas separadas, esto es, preservando cada partido político coaligado sus propios símbolos en la papeleta de votación y en los actos de propaganda política y electoral (artículo 176).

El único requisito que se exige para el establecimiento de una coalición es la suscripción del pacto de coalición, el cual debe ser presentado ante el Tribunal Supremo Electoral para su debida inscripción. El pacto deberá contener el objeto de la coalición, la distribución de candidaturas, la decisión sobre adoptar una sola divisa o preservar las divisas individuales de cada uno de los partidos, la forma de distribución de los votos válidos emitidos a favor de la coalición, para efectos del régimen de financiamiento estatal y, si fuera procedente, la forma de integrar una terna para el Tribunal Supremo Electoral, si fuera el caso (artículo 177).[23]

[23] Véase *infra*, apartado XV, 2.

El plazo para presentar una solicitud de inscripción de coalición de partidos políticos vence noventa días antes de la fecha para la cual han sido convocadas las elecciones, y es improrrogable (artículo 179). Una vez presentada una solicitud el Tribunal Supremo Electoral tiene tres días para resolver, y su silencio se interpreta como una aceptación del pacto de coalición (artículo 179).

Por su parte, las fusiones entre partidos políticos tienen por resultado la creación de una sola entidad jurídica, una sola persona jurídica. Esto puede ser dando origen a nuevos estatutos, emblemas, símbolos y otro tipo de distintivos partidarios, o incluso adoptando los ya existentes por algunos de los partidos fusionantes (artículos 180 y 181).

En el primer caso se deben seguir los mismos procedimientos de inscripción de un partido político, no siendo exigible que comprueben que poseen un número de afiliados superior al 3% de los votos válidos obtenidos durante la última elección. En el segundo caso, la fusión opera de pleno derecho.

2. *Mecanismos para ponerles fin*

Las coaliciones finalizan cuando el Tribunal Supremo Electoral declara firmes los resultados de las elecciones (artículo 179). Las fusiones, como dan lugar a un nuevo partido político, finalizan en los mismos casos de finalización de los partidos políticos.

3. *Otros*

La legislación no hace alusión a las alianzas entre partidos políticos. En la práctica, los partidos políticos realizan alianzas como pactos políticos, sin que éstos tengan que realizar o satisfacer algún tipo de formalidad jurídica.

XIV. Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas

Los partidos políticos —y en este concepto también las fusiones de partidos— tienen diversas causales de extinción y/o cancelación. El Có-

digo Electoral dispone precisamente la necesidad de satisfacer un umbral mínimo de votos, debajo del cual se extingue y/o cancela al partido político. Ahora bien, tal umbral es exigido respecto de todos los partidos políticos, tratándose de una elección presidencial o de una elección parlamentaria. En esta circunstancia, cada partido político debe satisfacer un mínimo equivalente al 3% del total de votos válidos que se obtengan en el proceso electoral que se trate (artículo 182.3). De igual manera cuando se trate de coaliciones de partidos políticos, contendiendo éstas en elecciones presidenciales o parlamentarias, y hayan participado con un símbolo único como distintivo, los partidos políticos que las integran serán cancelados si no alcanzan un equivalente al 6% de la votación, en el caso que la coalición se integre por dos partidos políticos; si no alcanzan el 9% de la votación, en el caso que la coalición se integre por tres partidos políticos; y del 1% excedente del 9% por cada partido político, cuando la coalición exceda de tres partidos integrantes (artículo 182.7).

Se establecen además otras causales de extinción y/o cancelación de un partido político (artículo 182), a saber:

1) La decisión voluntaria del partido político, adoptada de conformidad con los estatutos.
2) Por la fusión de varios partidos políticos, en cuyo caso se extinguen los partidos fusionados y se inscribe la nueva institución política.
3) Cuando un partido político no participe en dos elecciones consecutivas, siempre que éstas no se celebren en el mismo año.
4) Cuando un partido político utilice para su propaganda imprentas, órganos de prensa, radio o televisión, o cualquier otro medio de difusión que esté bajo la administración del gobierno de la República, de los concejos municipales o de las entidades oficiales autónomas.
5) Cuando un partido político propicie el fraude en alguna elección o lo aceptare en su beneficio, siempre que tal hecho sea establecido por el Tribunal.

En estos casos, así como en los referidos anteriormente, se inicia un proceso de cancelación, que puede ser oficioso, a petición de parte interesada, o por solicitud del fiscal general de la República. En dicho procedimiento se le da audiencia al fiscal general de la República y al representante legal del partido político, y luego de la presentación de pruebas, el

Tribunal Supremo Electoral debe emitir una resolución fundada. Contra dicha resolución sólo se admite el recurso de revisión ante el mismo Tribunal Supremo Electoral (artículo 185). La inscripción de una cancelación debe ser publicada en el *Diario Oficial* (artículo 186).

XV. Otras formas de participación política

1. *Monopolio de los partidos políticos*

El diseño normativo del sistema político de El Salvador establece un monopolio a favor de los partidos políticos, de tal manera que sean ellos quienes ejercen la representación del pueblo dentro del gobierno (artículo 85 de la Constitución). Por no estar permitidas legalmente las candidaturas independientes no existen regulaciones al respecto.

2. *Candidaturas independientes, comités cívicos, movimientos, asociaciones de suscripción popular, otras*

En El Salvador no se permiten candidaturas independientes ni comités cívicos, o cualquier otra forma de movimientos o asociaciones de suscripción popular. A principios del 2000 hubo un movimiento social orientado a lograr la inscripción de candidaturas independientes para la Asamblea Legislativa. Sin embargo, el Tribunal Supremo Electoral indicó, como era obvio, que el texto constitucional configura un monopolio en beneficio de los partidos políticos, lo que no debe entenderse como una exclusión absoluta de participación de la población. En tal oportunidad, el Tribunal Supremo Electoral destacó que, a diferencia de otros cargos de elección popular, respecto del de diputado no se exige como requisito constitucional —como sí acontece, por ejemplo, con la candidatura a la Presidencia de la República— estar afiliado a un partido político, de tal manera que un partido político puede, perfectamente, postular para el cargo de diputados a la Asamblea Legislativa, a personas que no sean afiliadas a sus estructuras, de manera que pueden convertirse en actores que impulsen un mejor nivel de participación popular.[24]

[24] *Cfr*. notas al pie 4 y 5.

XVI. Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas

1. *Nombre*

La entidad estatal encargada de llevar el control de las organizaciones políticas es el Tribunal Supremo Electoral. El artículo 208 de la Constitución, que instituye al referido Tribunal, dispone que el Tribunal Supremo Electoral es la autoridad máxima en materia electoral, sin precisar los alcances de esa competencia.

Por su parte, el Código Electoral (en su artículo 79) dispone con un elevado nivel de precisión los alcances de esa competencia constitucionalmente entregada al Tribunal Supremo Electoral, destacando, *inter alia*, que a éste corresponde supervisar el funcionamiento de los partidos políticos (artículo 79.14). De igual manera, el artículo 171 del Código Electoral dispone que dicho Tribunal está obligado a velar por el estricto cumplimiento de los estatutos de los partidos políticos.

2. *Grado de independencia*

De ninguna manera se puede considerar, lamentablemente, que el Tribunal Supremo Electoral sea un órgano independiente. La falta de independencia del Tribunal se encuentra determinada desde su propia configuración constitucional. El artículo 208 de la Constitución dispone que el Tribunal estará integrado por cinco miembros, que se denominarán magistrados, electos por la Asamblea Legislativa. En este sentido, se sigue la misma fórmula de integración que puede apreciarse respecto de otros órganos colectivos estatales; sin embargo, determina que la Asamblea Legislativa escoge a tres de los cinco magistrados, de ternas que proponen los tres partidos políticos o coaliciones que en la última elección presidencial hayan obtenido el mayor número de votos; de esta manera, los tres partidos políticos o coaliciones contendientes tienen, *per se*, garantizado un magistrado en el Tribunal Supremo Electoral; incluso la mayoría parlamentaria necesaria para seleccionar o escoger a estos magistrados es la mayoría simple, no requiriéndose, obviamente, una votación calificada.

Los dos magistrados restantes son seleccionados o escogidos siempre por la Asamblea Legislativa, con mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros, pero ahora por ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.

La influencia de los partidos políticos es absolutamente notoria. La mayoría de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral tienen un cordón umbilical partidario.

3. *Ubicación dentro del esquema del Estado*

El Tribunal Supremo Electoral está conformado como un órgano constitucional no dependiente de otros órganos constitucionales, ejerciendo jurisdicción propia. Únicamente puede ser controlado en sus actos por ejercicio de la jurisdicción constitucional, mediante los procedimientos que diligencia y sustancia la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de los controles administrativos y patrimoniales ejercidos por la Corte de Cuentas de la República.

4. *Origen del nombramiento*

Se ha indicado antes que el nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral es realizado por la Asamblea Legislativa, escogiendo entre ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones que hayan obtenido los mayores niveles de votación en la última elección presidencial, y los otros dos integrantes son escogidos por ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.

5. *Funciones*

Las funciones del Tribunal Supremo Electoral se encuentran ampliamente determinadas en el Código Electoral, y sin intención de transcribirlas, pueden ser clasificadas así:

1) Funciones de supervisión y control del comportamiento partidario. El Tribunal Supremo Electoral lleva el registro de partidos políticos y coaliciones contendientes, así como el registro de candidatos; inscribe a los partidos políticos y a las coaliciones; inscribe a los can-

didatos postulados por los partidos políticos y las coaliciones contendientes; conoce y resuelve sobre las suspensiones, cancelaciones y sanciones a los partidos políticos y coaliciones, y supervisa el funcionamiento de los partidos políticos.

2) Funciones de registraduría electoral. El Tribunal Supremo Electoral lleva y administra el Registro Electoral; imparte instrucciones al centro de procesamiento de datos en relación con el Registro Electoral y el Padrón Electoral, y cumple las resoluciones y sentencias judiciales que le sean notificadas con relación a los actos de naturaleza electoral de su competencia y que modifiquen el estado civil de las personas o sus capacidades electorales.
3) Funciones de administración de procesos electorales. El Tribunal Supremo Electoral convoca, controla, vigila, dirige y organiza los procesos electorales; practica el escrutinio preliminar y definitivo de las elecciones; firma y entrega las credenciales de los funcionarios que resultaron electos en un proceso electoral; imparte las instrucciones necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento de los organismos electorales, y diseña conjuntamente con la Policía Nacional Civil el plan de seguridad electoral.
4) Funciones de jurisdicción electoral. Conoce de los principales recursos contra las decisiones de los organismos electorales.

XVII. Afiliación a organizaciones internacionales

La legislación salvadoreña no ha regulado la afiliación a organizaciones internacionales; sin embargo, sobre la base del principio de libertad en el sentido de que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe, debe entenderse que los partidos políticos podrían realizar tal tipo de afiliaciones.

Tampoco en los estatutos de los partidos políticos se encuentran referencias sobre la afiliación de los partidos políticos con organizaciones internacionales.

XVIII. Evaluación

La legislación electoral vigente en El Salvador es el resultado del proceso de negociación política, que permitió la finalización del conflicto

armado, y en consecuencia debe comprenderse que su funcionalidad es estrictamente instrumental en un momento de la historia, especialmente diseñado como garantía institucional para la participación del FMLN, en ese momento una estructura político-militar que se convertía en partido político, para lo cual había acordado su desmovilización.

El Código Electoral es aprobado luego de las reformas constitucionales que surgieron de los Acuerdos de Paz, suscritos en Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992, que daban origen al Tribunal Supremo Electoral. Es importante comprender la evolución histórica significada por los Acuerdos de Paz. Antes de su suscripción, en El Salvador se enfrentaba un conflicto militar interno, sustentado, entre otros factores, en una persistente manipulación del sistema electoral que "legalizaba" gobiernos militares, independientemente de la verdadera intención de los electores. El proceso electoral era empleado como un requisito de formalidad, y por tal consideración, las necesidades de respetarlo eran simplemente una quimera. Esto generó que principalmente a principios de la década de los años setenta del siglo XX, la oposición política salvadoreña, esto es, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Unión Democrática Nacional (UDN, expresión orgánica del proscrito Partido Comunista salvadoreño), junto con otros sectores sociales y académicos fusionaran sus esfuerzos en la Unión Nacional Opositora, que masivamente logró el apoyo popular en las elecciones de 1972, sin embargo, el gobernante Partido de Conciliación Nacional impidió fraudulentamente el reconocimiento de ese triunfo y con represión y métodos ilegales alteró los resultados electorales.

La frustración generada en los sectores de oposición fue muy amplia, profundizada con la dificultad de hacer cambios en la conducción de la política económico-social, lo que facilitó, junto a otros factores, el estallido del conflicto militar interno referido anteriormente. En ese momento, las posibilidades de confiar en el sistema electoral eran nulas, y los principales sectores de oposición impulsaron la vía armada como factor de acumulación del poder y generación de cambios.

Durante el proceso de negociación entre el FMLN y el gobierno de El Salvador, aquel hace exigencias en algunos aspectos concretos de modificación institucional, con el propósito de revertir los factores que desde el aparato estatal habían estimulado el conflicto armado. Esto implicaba una modificación sustantiva del sistema de justicia, del sistema de seguridad y defensa, y del sistema electoral. En el fondo se tenía que garanti-

zar que si el FMLN aceptaba su desmovilización militar tuviera garantías institucionales de funcionamiento transparente en las reglas constitucionales de acceso al poder.

Una vez que tales elementos formaban parte de las reformas constitucionales, se procedió a la elaboración del marco legal secundario, dentro del que emergió el Código Electoral. Este primer Código Electoral tenía una importante función: la de establecer un mecanismo confiable de conducción de los procesos electorales y facilitar, especialmente, el desempeño del Tribunal Supremo Electoral.

Esa labor de transición —probablemente sólo apreciable con la distancia que ofrece el paso del tiempo— ha sido de una elevada utilidad para el fortalecimiento democrático de El Salvador. El sistema por supuesto es perfectible, pero tenía una misión histórica que desarrollar, y ha permitido el incremento de la confianza ciudadana en el proceso democrático-electoral, especialmente puesto de manifiesto en el incremento masivo de electores concurrentes a las urnas dentro del proceso electoral realizado en 2004. En igual sentido, no obstante fallas y problemas, existe un mecanismo con cierto grado de seguridad básica para el desarrollo de procesos electorales. Sin embargo, ha puesto de manifiesto, también, problemas y vacíos muy grandes que deben ser superados urgentemente, especialmente con el manejo del padrón electoral y el registro electoral, así como no haber logrado la implementación del voto residencial.

De igual manera, el funcionamiento del Tribunal Supremo Electoral ha puesto al descubierto falencias institucionales determinadas por el marco legal existente en el Código Electoral, y especialmente con la dificultad para hacer valer las reglas jurídicas aplicables en el desarrollo de campañas electorales.

En igual sentido, el funcionamiento del sistema político ha permitido manifestaciones importantes, en el sentido de discutir ampliamente las posibilidades de desmonopolizar la representación popular que actualmente retienen los partidos políticos.

XIX. Reformas planteadas en la actualidad y tendencia

En la actualidad sólo han existido propuestas formales de modificación constitucional en el sentido de transformar la estructura del Tribunal Supremo Electoral, propiciando la separación de las labores de jurisdic-

ción electoral, con las de administración de procesos electorales. Sin embargo, este debate no ha logrado concretizarse en acciones específicas de modificación constitucional. En ciertos momentos los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa dan la impresión de estar decididos al fortalecimiento del sistema electoral realizando tales cambios, sin embargo nunca se llevan a la práctica esas reformas constitucionales.

En igual sentido ha habido propuestas dirigidas a romper el monopolio de los partidos políticos, aunque en éstas el rechazo ha sido manifiesto por parte de los partidos políticos.

Una acción de inconstitucionalidad recientemente fallada por la Sala de lo Constitucional ha obligado a la Asamblea Legislativa a modificar el sistema de distribución de Diputaciones que contempla el Código Electoral, y a que el mismo sea adoptado sobre una base proporcional de la población en las circunscripciones territoriales.

El recientemente terminado proceso electoral presidencial salvadoreño puso de manifiesto la necesidad de realizar transformaciones en el sistema y Código Electoral, en aspectos como la toma de decisiones dentro del Tribunal Supremo Electoral, el financiamiento de los partidos políticos y el control de las campañas electorales.

XX. BIBLIOGRAFÍA

ALIANZA REPUBLICANA NACIONALISTA (ARENA), *Estatutos*.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, *Caso ATREMEC v. Ministerio de Trabajo y Previsión Social*, sentencia de amparo 434-2000, del 3 de junio de 2003, considerando III.1.B.

———, *Caso Decreto Municipal 5 de San Salvador*, sentencia de inconstitucionalidad 4-94, del 13 de junio de 1995, considerando 2.

———, *Caso Inconstitucionalidad del Código Electoral*, sentencia de inconstitucionalidad 4-89, del 8 de junio de 1990, considerando V.

———, *Caso Inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 927*, sentencia de inconstitucionalidad 4-97, del 26 de agosto de 1998.

———, *Caso Inconstitucionalidad de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de Lucro*, sentencia de inconstitucionalidad 8-97 *et al*., del 23 de marzo de 2001, considerando XII.6.A.

———, *Caso Inconstitucionalidad de Reformas a la Ley de Casación*, sentencia de inconstitucionalidad 2-90, del 22 de noviembre de 1999, considerando IV.

———, *Caso Inconstitucionalidad del Reglamento Regulador de Estatutos de Asociaciones Cooperativas Agropecuarias*, sentencia de inconstitucionalidad 10-95 ac, del 31 de enero de 2001, considerando III.2.C.b.

———, *Caso Julio Adalberto Avilés Cerna v. Asamblea Legislativa*, sentencia de amparo 34-A-96, del 26 de junio de 2000, considerando II.

———, *Caso Partido Movimiento de Solidaridad Nacional v. Tribunal Supremo Electoral*, sentencia de amparo 26-R-94, del 26 de febrero de 1996.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, *Caso inscripción de candidaturas independientes para postularse como diputados de la Asamblea Legislativa*, sentencia del 28 de octubre de 1999.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA

Gabriel MEDRANO
César CONDE

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos*. II. U*bicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación*. III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema*. IV. *Partidos políticos*. V. *Requisitos para la constitución / formación de partidos políticos*. VI. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel regional, departamental, provincial y cantonal*. VII. *Estructura interna de los partidos*. VIII. *Democracia interna, derecho de participación*. IX. *Tratamiento del tema de género*. X. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos*. XI. *Financiamiento de los partidos políticos*. XII. *Coaliciones, fusiones y alianzas*. XIII. *Extinción / cancelación de los partidos políticos*. XIV. *Otras formas de participación política*. XV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas*. XVI. *Afiliación a organizaciones internacionales*. XVII. *Acceso a los medios de comunicación por los partidos políticos*. XVIII. *Evaluación*. XIX. *Reformas planteadas en la actualidad y tendencias*. XX. *A manera de conclusiones*. XXI. *Bibliografía*.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Nivel constitucional*

Las exclusiones políticas, al igual que otras, forman parte de la historia guatemalteca. No obstante que prácticamente en todos los textos consti-

tucionales aparece regulado lo concerniente a la ciudadanía, ello se queda más en la instancia formal que en la real.[1]

La primera Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas de Centro América dictó, el 17 de diciembre de 1823, las "Bases Constitucionales de 1823", que contienen "los principios constitutivos que comienza a desarrollar en la creación de un nuevo orden social, el más análogo a las luces del siglo, y a los deseos y disposición actual de las provincias unidas del centro de América", en donde el artículo 31 señala: "Habrá un consejo compuesto de un representante por cada dos partidos, elegido por sus respectivos pueblos". Es importante resaltar que en ese texto se encuentran elementos que favorecen la ciudadanía y la participación, así en el artículo 1o. se dice que se "afianza los derechos del hombre y del ciudadano, sobre los principios eternos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad". Además, declara que la forma de gobierno es "republicana representativa federal", y tanto los representantes del poder legislativo de la federación como los del senado serán elegidos popularmente. En el caso del presidente se señala que será nombrado por el pueblo de todos los estados federados. Por último, la Suprema Corte de Justicia se integraba "de individuos elegidos por el pueblo".

Al revisar todas las leyes fundamentales que han regido la organización política de la República de Guatemala hasta 1944,[2] no se encuentran en ellas normas específicas sobre partidos políticos, y la relacionada con los derechos de ciudadanía obviamente no favorecía la formación de esas entidades, ya que éstos se reservaban únicamente a hombres alfabetos, analfabetos propietarios de bienes, a artesanos con talleres en cabeceras municipales y a funcionarios municipales, factores que, aunados al férreo control político que ejercieron las dictaduras de la época, frenaban, por no decir obstaculizaban, la existencia de organizaciones políticas.

[1] En *Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano*, publicación del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, se mencionan aspectos de inclusión y exclusión que ha padecido Guatemala; entre los últimos aparecen los "políticos", que han impedido que importantes sectores de la sociedad guatemalteca hayan tenido participación en la toma de decisiones sobre cuestiones relacionadas con el ejercicio del poder. Argrafic de Guatemala, Guatemala, 2000.

[2] Todas las leyes fundamentales, desde la Constitución de Bayona hasta la Constitución Política de la República decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 15 de septiembre de 1965 (no incluye la última, que se encuentra vigente desde el 14 de enero de 1986) se encuentran en *Revista del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, Digesto Constitucional*, 1978.

En la Constitución de 1945, sancionada luego de la revolución del 20 de octubre de 1944, que puso fin a una de las dictaduras de la primera mitad del siglo XX, se ratifica el principio del voto como una obligación ciudadana, se extiende el derecho de elegir a las mujeres alfabetas y a los analfabetos; a estos últimos se les garantiza incluso el acceso a cargos municipales. En el artículo 33 se establece: "Los guatemaltecos tienen el derecho de organizarse en partidos políticos, los cuales deben inscribirse de conformidad con lo que determine la Ley Electoral. Dicha ley debe conformarse respecto al principio de que en las elecciones de cuerpos colegiados las minorías estimables, de acuerdo con el sistema técnico que se adopte, gozarán del derecho de representación".

Luego del golpe militar que puso fin violentamente, en 1954, al segundo gobierno de la revolución, se dicta una nueva Constitución en 1956, en la que el capítulo II de su título III se dedica a los partidos políticos, y en los artículos comprendidos del 23 al 28 se reconoce que es libre su formación y funcionamiento, aunque prohíbe la organización de aquellos que propugnen la ideología comunista o "cualquier otro sistema totalitario".

La Constitución antes señalada duró poco, pues el 15 de septiembre de 1965 se decreta otra en la que también se dedica un capítulo especial a los partidos políticos, manteniéndose el modelo anterior, con la salvedad que en ésta se incluye que "sólo podrán inscribirse como partidos políticos las entidades formadas por un mínimo de cincuenta mil afiliados...".

Derogada la Constitución de 1965 como producto del golpe militar que derrocó el 23 de marzo de 1982, al gobierno instituido, se dicta la actual, que garantiza la libre formación y funcionamiento de organizaciones políticas, remitiendo a una ley de rango constitucional todo lo relacionado con el ejercicio del sufragio, derechos políticos, organizaciones políticas y otros temas de naturaleza electoral. En este texto legal constitucional se reconoce el derecho que deben tener los partidos políticos a financiamiento.

2. *Otros niveles*

En el periodo comprendido de la Independencia hasta las postrimerías de la llamada Dictadura de los treinta años, se celebraron varias y varia-

das elecciones,[3] pero no se reguló específicamente sobre la existencia y funcionamiento de partidos políticos.

En 1871 se inicia otro periodo en la historia del país, ya que un movimiento revolucionario depone al régimen autoritario y se producen varios cambios en la vida institucional de Guatemala. Por medio del decreto gubernativo núm. 38, del 11 de diciembre de 1871, "se convoca a todos los pueblos de todos los departamentos, para que por elección directa nombren representantes a una Asamblea Nacional Constituyente, cuya...", dictándose el correspondiente reglamento en donde se establecen las "Calidades de elegibilidad", "los registros de los electores...", pero no se hace mención alguna a organizaciones políticas. Este decreto sufrió varias reformas que quedaron contenidas en los decretos gubernativos núms. 848, del 15 de noviembre de 1923, y 935, del 29 de noviembre de 1926.

El 30 de mayo de 1931, la Asamblea Legislativa decreta la Ley Electoral, la que conservó la estructura del decreto 403, y reguló únicamente seis materias (división territorial, electores, requisitos para ser electo, de las elecciones, faltas y delitos electorales y modelos de libros de elecciones y de actas de cómputo).

El decreto legislativo 1863, del 10 de agosto de 1936, y el decreto legislativo 2244, del 22 de abril de 1937, son una subrogación de la Ley Reglamentaria de Elecciones, y fueron emitidas para regular procesos electorales celebrados en esos años.

El 24 de junio de 1946 el Congreso de la República aprueba la "Ley Electoral", que en el párrafo III del capítulo II, incluye ocho artículos dedicados a los partidos políticos. Una característica principal de esta Ley es que el derecho de organizarse en partidos políticos aparece por primera vez legislado, estableciendo los requisitos para su organización. El número de afiliados no podía ser menor de tres mil. Establece las condiciones para que pueda reputársele partido político a la organización que las cumpla.[4]

[3] En *Recopilación de las leyes de Guatemala*, de Pineda de Mont, Manuel, se encuentran los textos de leyes dictadas en ese periodo por medio de las cuales se convocaba para elegir a diferentes autoridades. Talleres de Impresos Industriales, Guatemala, 1979.

[4] Escobar, Carlos Alfredo, "Antecedentes y estructura de la legislación electoral. Legislación electoral: Guatemala", *Legislación Electoral Comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela, Centroamérica*, San José, Costa Rica, Ediciones CAPEL, 1986, pp. 135-178.

El texto anterior fue modificado el 30 de noviembre de 1946 en el Congreso de la República, por medio de su decreto núm. 313, y tuvo por objeto vedar la organización de partidos políticos que formaran parte o actuaran de acuerdo o bajo la subordinación a una organización internacional o extranjera.

El 21 de septiembre de 1954 se dicta el decreto presidencial 85 para regular las elecciones de diputados para una nueva Asamblea Nacional Constituyente.

El 21 de abril de 1956, se publicó el decreto núm. 1069 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene una nueva Ley Electoral, en la que el capítulo III se destina a los partidos políticos.

Los decretos ley 141 y 175 del 19 de noviembre de 1963 y 5 de febrero de 1964, en su orden, son dignos de citar en vista de que a través del primero se disuelven los partidos políticos Reconciliación Democrática Nacional y Movimiento Democrático Nacionalista, y por medio del segundo se establece que es libre la formación y funcionamiento de partidos políticos que se normen por principios democráticos.

La Ley que rigió los procesos electorales de 1966, 1970, 1974, 1978 y 1982 es la contenida en el decreto ley núm. 387 del jefe del gobierno de la República de Guatemala, denominada Ley Electoral y de Partidos Políticos, que se mantuvo vigente hasta el último año citado en que se produjo un golpe militar. Esta Ley fue sustituida por tres leyes que están contenidas en los decretos-ley núms. 30-83, 31-83, 32-83, que en su orden son la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, Ley del Registro de Ciudadanos y Ley de Organizaciones Políticas.

Por último, está la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el Decreto núm. 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, en vigencia desde el 14 de enero de 1986, y que ha sido modificada varias veces[5] por el Congreso de la República.

[5] La primera modificación está contenida en el decreto 51-87 del Congreso de la República y publicada en el *Diario Oficial* el 25 de septiembre de 1987, se limitó a modificar el artículo 127 que se refiere a "Ausencias y vacantes" de los magistrados del TSE, agregando a la norma original un párrafo que indica cómo debe procederse cuando por cualquier causa no existiere la lista que debe elaborar una Comisión de Postulación o se hubiere agotado. La segunda modificación está contenida en el decreto 74-87 del Congreso de la República de Guatemala, publicado en el *Diario Oficial* el 27 de noviembre de 1987, se hizo atendiendo propuesta que hizo el TSE y se reformaron 74 artículos. La tercera modificación está contenida en el decreto 35-90 del Congreso de la República de

II. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación

La Constitución Política de la República de Guatemala fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985, y se encuentra vigente desde el 14 de enero de 1986. Su artículo 223 señala:

> Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen. Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia. Una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al presidente de la República, a los funcionarios del Organismo Ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas.

El último párrafo no aparecía en el texto original; el mismo es producto de las reformas introducidas a la carta magna por el Congreso de la República y aprobadas por la ciudadanía mediante consulta popular en 1994. El artículo 17 de las disposiciones transitorias y finales de la Constitución señala: "Financiamiento a Partidos Políticos. Los partidos políticos gozarán de financiamiento, a partir de las elecciones generales del 3 de noviembre de 1985, el que será regulado por la Ley Electoral Constitucional".

La ley constitucional de la materia es la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el decreto núm. 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, dictada por ese órgano el 3 de diciembre de 1985 y con

Guatemala, fue publicada en el *Diario Oficial* el 8 de junio de 1990, y se reformaron tres artículos, el del presupuesto, elección de Diputados al Parlamento Centroamericano e integración del Congreso de la República. La cuarta modificación fue aprobada por el Congreso de la República el 21 de abril de 2004, correspondiéndole el número 10-04 y fue publicada en el *Diario Oficial* el 26 de mayo siguiente. De conformidad con el artículo 177 de la Constitución Política, la Junta Directiva del Congreso debe enviar los proyectos de ley aprobados, en un plazo no mayor de diez días, al Ejecutivo, para su sanción, promulgación y publicación. El presidente de la República, dentro de quince días de recibido el Decreto, previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, podrá vetarlo devolviéndolo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes. En el caso de estas reformas, el Ejecutivo las sancionó el 24 de mayo de 2004.

vigencia desde el 14 de enero de 1986,[6] que en adelante identificaremos sólo con las siglas LEPP.

No existen leyes ordinarias sobre partidos políticos, ya que la Constitución es clara al respecto que "todo" lo concerniente a estas organizaciones debe figurar en la ley constitucional respectiva.

A nivel reglamentario se encuentra el Reglamento a la Ley Electoral,[7] emitido por el Tribunal Supremo Electoral el 7 de diciembre de 1987, el que ha sufrido algunas reformas aprobadas por éste, que en su condición de máxima autoridad en materia electoral puede dictar disposiciones generales para regular diversas cuestiones acerca de los partidos políticos.

III. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema

El Tribunal Supremo Electoral es un órgano colegiado, independiente y no sujeto a ningún otro organismo del Estado. Dentro de sus funciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 125 de la LEPP, están las de

> d) Cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones legales sobre organizaciones políticas... f) Resolver, en definitiva todo lo relativo a coaliciones o fusiones de partidos políticos y comités cívico electorales..., y s) Aplicar de conformidad con la Ley del Organismo Judicial, las disposiciones legales referentes a la materia electoral y a la inscripción y funcionamiento de organizaciones políticas.[8]

[6] En Guatemala las denominadas leyes constitucionales son aquellas dictadas por una Asamblea Nacional Constituyente y que para ser reformadas se necesita el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados del Congreso de la República, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad. Este sistema exige una amplia negociación al interior del Organismo Legislativo y conlleva una garantía para la preservación de las normas electorales.

[7] Se denomina así porque ese documento desarrolla normas reglamentarias indispensables para llevar a cabo elecciones. En el tercer considerando del Acuerdo 181-87 que lo contiene, se afirma: "Que de este reglamento deben excluirse las regulaciones del Tribunal Supremo Electoral y sus dependencias, ya que las mismas son materia correspondiente a reglamentos interiores; y que, igualmente, en lo relativo a partidos políticos, cuyos estatutos constituyen su reglamento interior, el presente debe limitarse nada más a las regulaciones del proceso electoral que les sean pertinentes".

[8] El capítulo uno, del título uno, del libro tres de la LEPP contiene quince artículos en los que se regula la integración y atribuciones del Tribunal Supremo Electoral.

Las resoluciones definitivas que dicta el Tribunal Supremo Electoral y los actos que ejecuta en el ejercicio de las atribuciones que le corresponden, pueden ser objeto de la acción extraordinaria de amparo, para la que es competente en primera instancia la Corte Suprema de Justicia; la sentencia y algunos autos apelables dentro de esta acción son conocidos por la Corte de Constitucionalidad, que es el tribunal que tiene a su cargo la defensa del orden constitucional.

Independiente de lo anterior, el Registro de Ciudadanos, órgano al que se hará referencia en el inciso n siguiente, es el órgano que tiene a su cargo las funciones que se señalan en el artículo 155 de la LEPP, entre ellas: "d) Inscribir a las organizaciones políticas y fiscalizar su funcionamiento...; f) Conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas"; dicta resoluciones que pueden ser elevadas a conocimiento mediante recurso de apelación o consulta, al Tribunal Supremo Electoral, pero si se estima que amenazan, restringen o violan derechos constitucionales, pueden ser objeto de amparo, para el que tienen competencia las Salas de la Corte de Apelaciones, cuyas sentencias y algunos autos apelables dentro de esa acción son conocidos por la Corte de Constitucionalidad.

El Departamento de Organizaciones Políticas es una unidad administrativa dependiente del Registro de Ciudadanos, que tiene las atribuciones que señala el artículo 167 de la LEPP, entre ellas las de:

> c) autorizar los libros de actas de los órganos permanentes de las organizaciones políticas; d) llevar los registros de inscripciones, funcionamiento, fusiones, coaliciones y sanciones y cancelación de las organizaciones políticas, de inscripción de candidatos a cargos de elección popular, de los afiliados de los partidos políticos, de los integrantes de sus órganos permanentes, así como los demás que sean necesarios.

Pudiendo ser sus resoluciones definitivas objeto de revocatoria a ser conocidas por el órgano superior, sin embargo, si se estima que amenazan, restringen o violan derechos constitucionales pueden ser objeto de amparo,[9] para el que tienen competencia los juzgados de primera instan-

[9] El artículo 265 de la Constitución Política de la República de Guatemala, instituye el amparo con el fin de proteger a las personas de las amenazas de violación a sus derechos o para restaurar los mismos cuando hubiese ocurrido su violación. De manera clara se señala que "No hay ámbito que no sea susceptible de amparo". Similar al texto que fi-

cia, cuyos fallos consistentes en sentencia y algunos autos dentro del trámite de esa acción extraordinaria son conocidos por la Corte de Constitucionalidad.

IV. Partidos políticos

En la Constitución no se encuentra ningún concepto de partido político. La ley de la materia, en su artículo 18, establece que "Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro General de Ciudadanos, son instituciones de derecho público con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado", y en el artículo 20, manda que tienen los derechos siguientes:

> a) Postular candidatos a cargos de elección popular; b) Fiscalizar todas las actividades del proceso electoral... c) Designar dentro... a sus respectivos fiscales nacionales...; d) Denunciar ante el Tribunal Supremo Electoral o ante el Inspector Electoral, cualquier anomalía de la cual tengan conocimiento y exigir que se investiguen las actuaciones que vulneren las normas y principios de la legislación electoral y de partidos políticos; e) Usar franquicia postal y telegráfica en su función fiscalizadora del proceso electoral. Este derecho sólo...; f) Previa solicitud por escrito, podrán gozar del uso gratuito de los salones municipales y otras instalaciones municipales adecuadas para celebrar asambleas y hasta para una reunión cada tres meses; y g) gozar del uso de postes situados dentro de la vía pública y de otros bienes de uso común, para colocación de propaganda electoral, siempre y cuando su propósito no sea incompatible para ese fin.

Dentro de sus obligaciones se encuentran las de:

> d) Desarrollar sus actividades de proselitismo, formación ideológica, captación de recursos y de participación en procesos electorales, conforme a la ley y con apego a los principios que les sustentan. e) Propiciar la participación de los distintos sectores ciudadanos del país en la política nacional. Para ello, los partidos podrán impulsar la participación femenina y demás sectores en sus listados de candidatos a cargos de elección popular.

gura en ese artículo constitucional aparece regulado ese instituto en el artículo 8o. de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, que al igual que la LEPP es de rango constitucional.

f) Fomentar la educación y formación cívica democrática de sus afiliados...
h) Promover el análisis de los problemas nacionales.

Todo eso de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 de la LEPP.

En Guatemala, son organizaciones políticas no sólo los partidos políticos, pues el concepto comprende también a los comités cívicos electorales y a las asociaciones con fines políticos. Estas últimas tienen por finalidad esencial "el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional", y son "asociaciones con fines de cultura y formación política", por lo que este trabajo no las abarca.

En lo concerniente a los comités cívicos procede su inclusión en este informe en vista de que "son organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular para integrar corporaciones municipales", tienen su propio marco legal, pero es limitado, siendo normas supletorias que rigen su organización y funcionamiento las de los partidos políticos, por ello, y aunque no son "partidos políticos" realizan funciones parecidas a ellos y responden a su modelo de organización.[10]

En lo que se refiere a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, la ley específica establece, como ya se dijo, que "son instituciones de derecho público". La Corte de Constitucionalidad en una sentencia del 19 de octubre de 1990, dejó sentado que "...los partidos políticos... por su especial importancia, no tienen únicamente carácter de instrumento electoral, sino son instituciones permanentes de derecho público con vocación para ocuparse de los problemas nacionales...".[11]

A la luz de los datos sobre la autorización y funcionamiento de partidos políticos en Guatemala en los últimos veinte años, apreciamos que ha existido "amplia libertad" para su constitución; así tenemos que para las elecciones generales celebradas en 1985 participaron trece partidos políticos, en las de 1990 lo hicieron dieciocho, en las correspondientes a 1995 fueron veintiséis, en 1999 participaron quince y en las de 2003 se presentaron a la palestra diecinueve, sin que tales números equivalgan forzosamente a la totalidad de partidos existentes en esos momentos, ya

[10] Los Comités Cívico Electorales aparecen regulados en los artículos comprendidos del 97 al 101 de la LEPP.

[11] *Gaceta jurisprudencial* núm. 18 de la Corte de Constitucionalidad, expediente núm. 280-90, p. 101.

que la ley no les impone la obligación de presentar candidatos y como sí lo hacen y no obtienen un determinado porcentaje de votos o no logran representación parlamentaria pueden ser cancelados, optan por la no participación que les permite obviar correr el riesgo de desaparecer de la escena política.[12]

A la fecha, el Departamento de Organizaciones Políticas del Registro de Ciudadanos registra diecinueve partidos políticos vigentes, ya que tres de esas organizaciones fueron canceladas según acuerdo núm. 620-2003 del Tribunal Supremo Electoral, por no alcanzar el techo del 4% de los votos válidos emitidos en las elecciones para presidente y vicepresidente celebradas en noviembre de 2003, y no haber alcanzado representación en el Congreso de la República.[13]

Los comités cívicos presentan más facilidad para constituirse y formarse. Éstos, aun antes de 1985, específicamente en el periodo 1965-1985, se desarrollaron sin las trabas legales y de otra índole que se impusieron durante ese mismo lapso a los partidos políticos. Al igual que los partidos políticos en la historia reciente, también los comités cívicos se han venido organizando en un número creciente como consecuencia de varios factores. En las elecciones municipales celebradas en noviembre de 2003, estas organizaciones participaron postulando candidatos en 180 municipios, lo que constituye el mayor número hasta ahora, y lo hicieron en los veintidós departamentos del país.[14]

12 *Guatemala: monografía de los partidos políticos 2000-2002*, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 2003. Acá se encuentra una descripción sucinta acerca de los diez partidos políticos vigentes luego de celebradas las elecciones generales de 1999, así como sobre el desempeño de los partidos que han participado en las elecciones celebradas en Guatemala a partir de 1985.

13 En las últimas reformas introducidas a la LEPP se sube a 5% el porcentaje de votos válidos que por lo menos debe alcanzar un partido para que no proceda su cancelación.

14 En *Pulso Electoral*, de enero de 2004, núm. 7, que es una publicación del Proyecto de Análisis Electoral (PAE), conformado por la Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Fundación para la Democracia Manuel Colom Argueta, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos y el Instituto de Investigación y Autoformación Política, se hace un análisis de las elecciones municipales y en diferentes tablas se presentan resultados de esos eventos de donde resulta que los comités cívicos han tenido un crecimiento sostenido, pero con tendencia al estancamiento relativo, ahí se afirma que no ha decrecido su participación, pero tampoco han tenido el crecimiento esperado por sus promotores.

El contenido de la ley de la materia prácticamente no contiene disposiciones que limiten o restrinjan la formación y funcionamiento de organizaciones políticas. La interpretación y aplicación de la misma, incluso ha conducido a que se consientan abusos o prácticas que no contribuyen al fortalecimiento de una cultura democrática. En el proceso electoral de 2003, algunas de las misiones de observación electoral en sus comunicados se pronunciaron preocupadas por la falta de acción de parte de las autoridades electorales,[15] que entre sus atribuciones tiene las de "vigilar el estricto cumplimiento" de la ley, de las disposiciones y el funcionamiento de las organizaciones políticas, ya que durante ese evento las denuncias acerca de situaciones irregulares en el funcionamiento de los partidos no fueron pocas, algunas de ellas incluso ameritaban la imposición de sanciones, lo que no se hizo, aspecto que evidencia tolerancia hacia estas organizaciones.

La Constitución Política de la República, en sus artículos 140 y 141, organiza al Estado dentro de la clásica tradición republicana como una democracia liberal, y adopta el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. La soberanía radica en el pueblo, quien la delega para su ejercicio en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. También, la Constitución, incorporó otros institutos u órganos constitucionales autónomos que aseguran aun más el libre juego de fuerzas; pero además, la competencia por el control del poder político reconocida en la carta magna es controlada por esas nuevas instituciones (Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral, Procuraduría de los Derechos Humanos, Ministerio Público y Procuraduría General de la Nación), que forman un esquema dentro del cual las asociaciones políticas

15 El Mirador Electoral, colectivo conformado por las organizaciones: Acción Ciudadana, Centro de Acción Legal de Derechos Humanos (CALDH), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), para aumentar la capacidad de acompañamiento de la sociedad en el proceso electoral de 2003, en su sexto resumen de actividades de observación correspondiente al periodo del 23 de octubre al 5 de noviembre de ese año, señaló: "La acción por parte del Inspector General del TSE ha sido insuficiente en cuanto al debido seguimiento de las mismas, y denota poco interés ante los hechos planteados. La Magistratura del TSE debería atender esta situación, con el fin de evitar que se desarrolle dentro de los afectados, la percepción de que no se investigan suficientemente las denuncias". Igual o parecida observación formuló en su momento la misión de observación electoral conformada por el CACIF, colectivo que reúne a los empresarios del país. La falta de cumplimiento de las funciones también podría estar asociada a la insuficiencia de recursos destinados a ese órgano.

juegan un papel de primer orden, pues como intermediarias entre el poder público y el pueblo organizado en cuerpo electoral son piezas importantes en la formación y funcionamiento del Estado. Es solamente por la vía de los partidos políticos que puede alcanzarse el control de los Organismos Ejecutivo y Legislativo, privilegio que también alcanza para obtener el gobierno de los municipios, en donde comparten ese beneficio con los comités cívicos.

Por medio del artículo 262 de la LEPP, se "institucionalizaron" los partidos políticos que participaron en las primeras elecciones generales de la apertura democrática, y que obtuvieron más del 4% de votos válidos, o los que alcanzaron representación en el Congreso de la República, a los que también se les concedieron los fondos de la deuda pública establecido en el artículo 20 de la misma ley; y en el artículo 263 se exonera de responsabilidad a las personas que intervinieron en la tramitación y legalización notarial de los documentos requeridos para la inscripción de los comités para la formación de partidos políticos y la de los mismos partidos políticos con anterioridad a las elecciones generales del 3 de noviembre de 1985, señalándose que los expedientes o procesos que se habían instruido al respecto se mandaran a archivar o sobreseerse. Es claro, pues, que a partir de la vigencia de la nueva legislación, se concedieron amplias facilidades para la constitución de partidos y el precedente del "perdón" concedido por los constituyentes a los dirigentes de la nueva clase política, es decir, la que surgió luego de la de los políticos frustrados como consecuencia de los fraudes electorales de las elecciones celebradas en la década de los años setenta y principios de los años ochenta, ha servido como pretexto para aceptar una serie de situaciones que a los ojos de la ciudadanía son inaceptables, pero que son parte del paisaje y realidad cotidiana y que ha conducido al descrédito de los partidos políticos en el medio.

V. Requisitos para la constitución / formación de partidos políticos

El artículo 19 de la LEPP, establece:

> Requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos. Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente, se requiere:

> a) Que cuente como mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad deben saber leer y escribir.
>
> b) Estar constituido en escritura pública y llenar los demás requisitos que esta ley establece.
>
> c) Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener éstos debidamente constituidos y en funciones, y
>
> d) Obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos.

Para la organización de un partido político se requiere formar un Comité que reúna a más del 2% del número mínimo de ciudadanos que se requiere para su constitución, quienes eligen una Junta Directiva Provisional formada por un mínimo de nueve de ellos, lo que se hace constar notarialmente y el acta correspondiente se presenta en el Registro de Ciudadanos para su inscripción. La función de esta Junta Directiva se constriñe a preparar y completar la documentación necesaria para la organización de ese Comité, para lo que tiene tres meses, en caso contrario procede la cancelación del trámite.

La formalización del comité se hace mediante escritura pública, que debe contener los requisitos siguientes:

a) Comparecencia personal de la mayoría de sus integrantes.
b) Nombre, emblema o símbolo del partido.
c) Declaración de principios que regirán al partido y que comprenden, por lo menos, obligación de observar y respetar las leyes de la República; exposición de los fundamentos ideológicos y los postulados que se propone realizar; "el juramento de desarrollar sus actividades por medios pacíficos, por la vía democrática y respetando los derechos de las demás organizaciones políticas, dentro de un espíritu pluralista", y juramento de respeto a toda expresión democrática y particularmente, a las que se produzcan internamente para la integración de sus órganos y la selección libre y democrática de sus candidatos a cargos de elección popular...
d) Proyecto de estatutos.
e) Integración de la junta directiva del comité, individualizando los cargos.

f) Manifestación expresa de que se proponen constituir un partido político.
g) Designación de su representante legal para los trámites de inscripción.
h) Señalamiento de sede provisional.

El testimonio de esa escritura pública debe presentarse dentro del plazo de treinta días siguientes a su autorización al Registro de Ciudadanos, quien tiene que dictar resolución dentro de un término de ocho días, la que puede ser negativa o positiva. Si es negativa debe ser razonada señalando con precisión los defectos que presenta; si es positiva manda hacer la inscripción del comité para la formación del partido, otorgándosele personalidad jurídica con el "exclusivo propósito" de alcanzar ese fin, siendo que el comité no puede identificarse como partido político ni tendrá los derechos que les corresponden a éstos, ya que durante su vigencia de dos años improrrogables, tendrá que reunir al número de adherentes que se exige para la existencia y funcionamiento de un partido político.

Las hojas de adhesión son entregadas por el Registro de Ciudadanos al comité para la constitución del partido político. Pueden ser individuales o colectivas, en este caso, siempre que no incluyan más de diez firmas. Hasta antes de la última reforma se contemplaba que las firmas de los adherentes fueran legalizadas por notario, pero esto no surtió plenos efectos en vista de que o se sorprendía la buena fe de estos profesionales o en su caso algunos de ellos se prestaron a falsificar datos de personas que figuraban como adherentes no siéndolo, circunstancia que llevó a las autoridades electorales a presentar las denuncias ante las autoridades judiciales competentes. Esos antecedentes quizá fueron los que motivaron a introducir cambios, y en la última reforma de la LEPP se regula que el comité deberá designar una persona responsable para "obtener y verificar la veracidad de los datos de cada ciudadano que manifieste su intención de adherirse". La firma de ese "ciudadano responsable" debe ser legalizada por un notario y calzará una declaración jurada en que haga constar que verificó los datos de los adherentes y que la firma o huella digital de ellos, así como la manifestación de adherirse al partido y ser afiliados al mismo cuando se inscriba definitivamente, fueron tomadas en estricto apego a la ley.

Entregadas las hojas de adhesión al Registro de Ciudadanos, esta dependencia ordenará recabar de inmediato los informes pertinentes para

confirmar la veracidad y exactitud de la información, para lo que se tienen quince días contados a partir de la fecha de presentación, momento en que también se entregará una fotocopia de esos documentos al Comité.

Posteriormente a la presentación de las hojas de adhesión y su depuración por el órgano electoral correspondiente pero antes del vencimiento del plazo de dos años del Comité, se procede a la constitución del partido político a través de escritura pública que debe contener casi los mismos requisitos que la de formalización del comité, más los relativos a la inscripción en el Registro de Ciudadanos del comité para la constitución del partido. El testimonio de esa escritura, junto con otros documentos, deben presentarse al registro correspondiente y éste los examina, si los encuentra ajustados a la ley ordena la publicación de la resolución aprobatoria respectiva, pero pueden oponerse a la misma los partidos políticos o comités para la constitución de ellos. Si no existe oposición o existiendo se declara improcedente, se manda publicar en el diario oficial un aviso haciendo constar que el partido político ha quedado inscrito.[16]

La celebración de asambleas previas a la inscripción del partido se encuentra contemplada en el inciso *d* del artículo 67 de la LEPP, en donde se regula que a la solicitud de inscripción de la organización deben acompañarse

> Copia de las resoluciones en las que se ordene la inscripción de las primeras Asambleas Departamentales y Municipales, de los Comités Ejecutivos electos en las mismas y de los delegados electos para la primera Asamblea Nacional. La organización partidaria mínima puede probarse con actas de Asambleas Municipales y Departamentales celebradas en cualquier momento antes de la inscripción del partido político. Los Comités Ejecutivos Departamentales y Municipales electos en las Asambleas a que se refiere este inciso, al estar inscrito el partido político adquieren el carácter de permanentes para todo el periodo que fije la ley.

Requisito para la existencia y funcionamiento del partido político lo constituye el tener "organización partidaria", cuyos mínimos son: a nivel municipal, tener más de cuarenta afiliados que sean vecinos del municipio; a nivel departamental, que el partido cuente por lo menos con organización en más de tres municipios correspondientes a ese departamento,

[16] Los capítulos cuatro y cinco del título dos del libro dos de la LEPP, que comprenden los artículos 5l a 76, regulan lo relativo a Comités para la constitución de un partido político e inscripción de los partidos políticos.

y a nivel nacional, que el partido cuente con organización en por lo menos cincuenta municipios y en por lo menos doce departamentos de la República. En los tres niveles es necesario que se haya electo en la correspondiente Asamblea al respectivo Comité Ejecutivo, y que sus integrantes estén en posesión de sus cargos. El problema central de este artículo estriba en que a todos los municipios de la República se les otorga el mismo "peso" de cuarenta afiliados, pero las diferencias entre ellos son enormes, pues al comparar el caso del municipio de Guatemala, que es la capital de la República, con uno correspondiente al departamento de Sololá, resulta que el primero es mil veces más grande en población que el segundo, lo que se traduce en que los partidos políticos prefieren tener organización en lugares "pequeños", que generalmente son los de menor desarrollo económico en donde el acceso a la justicia, educación y otros son precarios, cuestión que da lugar a un amplio margen de manipulación.[17]

El artículo 17 de la LEPP establece:

> Libertad de organización. Es libre la constitución de organizaciones políticas cuyo funcionamiento se ajuste a las disposiciones de esta ley. Es igualmente libre para los ciudadanos, afiliarse a las organizaciones políticas de acuerdo con su voluntad y con los estatutos de dichas organizaciones. La afiliación a más de un partido político es prohibida. La separación voluntaria de un partido político puede ser: a) Expresa: Para lo cual el interesado deberá presentar su renuncia ante el partido político o ante el Registro de Ciudadanos. b) Tácita: Por inscripción en otro partido político. En este caso, el Registro de Ciudadanos procederá de oficio a efectuar el cambio.

Esta norma es nueva y está vigente desde el 26 de mayo de 2004, anteriormente se formaba solamente por los dos primeros párrafos y el segundo también contemplaba la "separación". Este aspecto dio lugar a problemas, porque la afiliación se hace mediante "hojas de afiliación" preparadas por el propio partido, que si bien son autorizadas por el Registro de Ciudadanos, se llenan sin formalismos y no son pocas las quejas de quienes aparecen afiliados ante ese órgano pero niegan haber solicitado su ingreso a la organización política. La desafiliación se llevaba a cabo mediante simple nota que se presentaba al partido político y la copia de la misma, con sello del partido, al Registro de Ciudadanos para

17 La organización partidaria está regulada en el artículo 49 de la LEPP.

que se operara el cambio en el padrón electoral. Es imposible que un ciudadano aparezca registrado más de una vez como afiliado a un partido político dado lo complejo del sistema de cómputo que opera el Registro de Ciudadanos, pero sí es posible que se encuentre haciendo política en un partido diferente al que se encuentra registrado, en vista de que si un ciudadano afiliado a un partido político deja de pertenecer al mismo presentando su renuncia y se afilia a otro, éste lo inscribe inmediatamente y por ello ya forma parte de la Asamblea correspondiente a un determinado municipio, pero al presentarse la documentación al Registro de Ciudadanos aparece vigente aún la afiliación anterior porque el primer partido no lo operó, presentándose por ello dificultades legales.[18]

Tanto las hojas de adhesión como las de afiliación, que se encuentran reguladas en los artículos 59 y 60 de la LEPP, las primeras, y artículo 23 de la LEPP, las otras, presentan problemas para su correcta calificación, lo que puede atribuirse principalmente al débil sistema de identificación de personas que tiene la República de Guatemala, en donde prácticamente resultan ser 661 oficinas públicas municipales las que procesan la información de los habitantes del país, pero como no tienen adecuados sistemas de coordinación ni intercambio de información es posible que una misma persona se inscriba más de una vez en esos registros, dando lugar a dobles identificaciones que son detectadas en el Registro de Ciudadanos en donde se centraliza la información de todos los ciudadanos inscritos en el país.

VI. Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel regional, departamental, provincial y cantonal

En Guatemala no está regulado lo concerniente a partidos políticos a nivel regional, departamental, provincial o cantonal, solamente a nivel

18 El trámite que se seguía para la desafiliación consistía en que el ciudadano dirigía su renuncia al partido en documento simple en donde hacía saber tal decisión, el que presentaba al partido, en donde se solicitaba se sellara copia del mismo. El partido debía operar la renuncia en sus registros y avisar a la dependencia electoral, lo que no era frecuente, aspecto que obligaba al ciudadano a dirigirse a la autoridad electoral, en donde presentaba la copia de la renuncia y se procesaba sin trámite alguno. En algunos casos la copia se presentaba con varios meses de diferencia entre la fecha en que se había presentado al partido y la entregada al Registro de Ciudadanos.

nacional, aunque la ley no exige que tengan organización partidaria en la totalidad de municipios y departamentos en que se divide la República, por lo que resultan teniendo presencia en parte de ella y no en toda. No obstante ello, y como ya se dijo, la legislación contempla los comités cívicos electorales que

> ...son parte del régimen de democracia pluralista y representativa (según la terminología de los Acuerdos de Paz),[19] pues funcionan como instrumentos de mediación entre los intereses de los vecinos y la municipalidad, y propician la participación a través de la elección de las corporaciones municipales. Por otra parte, también se relacionan con lo que en los mismos acuerdos se denomina "democracia funcional y participativa", por la mayor proximidad que existe entre tales comités y la población y por las regulaciones más simples para que intervengan los ciudadanos en la vida política de sus comunidades. Ello contrasta con la complejidad que presenta la organización y funcionamiento de los partidos políticos, organizaciones establecidas a nivel nacional y con una relativa lejanía de las comunidades. En este sentido, es posible considerar entonces, que los comités cívicos electorales participan de ambas formas de democracia, la representativa y la participativa.[20]

Para constituir Comités Cívico Electorales la ley no impone requisitos severos, por lo contrario, es relativamente fácil proceder a su organización empezando por el número de adherentes, que se fija en aquellos municipios con más de cien mil empadronados, en mil quinientos; para los municipios pequeños, es decir aquellos con menos de cinco mil empadronados, solamente se exigen cien afiliados. Este aspecto está contemplado en el artículo 99 de la LEPP, en el que se incluye una tabla en la que se establece un número fijo de afiliados que se requiere para la cons-

19 Los acuerdos de paz son instrumentos suscritos entre el gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) con los que se puso fin al conflicto armado interno que durante 36 años afectó al país. Contienen un proyecto político de integración y se terminaron de suscribir a finales de 1996. El 3 de agosto de 2005 el Congreso de la República emitió el Decreto 52-2005 que contiene la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, y en el artículo 3o. "Se reconoce a los Acuerdos de Paz el carácter de compromisos de Estado, cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar por las instituciones públicas y por las personas individuales y jurídicas de la sociedad, en el marco de la Constitución Política de la República y de la ley".

20 *Compilación de documentos técnicos de análisis*, Guatemala, OEA, Papelera Fuentes, 1998, p. 189.

titución de comités en función de los empadronados que tenga cada municipio, teniendo como base para hacer ese cálculo el padrón electoral utilizado en la última elección general. El texto anterior del artículo citado contemplaba que todos los afiliados tenían que ser vecinos del municipio y por lo menos la mitad ser alfabetos, salvo en las cabeceras departamentales en donde la totalidad tenían que saber leer y escribir. También se señalaba que la constitución debía hacerse constar mediante actas que proporcionaba la autoridad electoral en formularios, para hacer más expedito el trámite. El acta se inscribía en la oficina del Registro de Ciudadanos en el municipio respectivo, y si se encontraba ajustada a la Ley se inscribía al Comité, a los integrantes de su Junta Directiva y a sus candidatos; luego se extendían las certificaciones o constancias de las inscripciones. Todos estos "requisitos" ya no figuran en el nuevo texto del artículo, y aunque algunos aparecen contemplados en otras normas, corresponderá al Tribunal Supremo Electoral, por vía del reglamento, desarrollar y aclarar algunos aspectos que son importantes y que ahora no los incluye la Ley, como por ejemplo lo de la vecindad y porcentaje permitido de alfabetos o de analfabetos.[21]

Estas organizaciones políticas no pueden constituirse antes de la convocatoria a elecciones, y de conformidad con la ley quedan automáticamente disueltas al permanecer firme la adjudicación de cargos de la elección en que hayan participado, no obstante ello, la experiencia enseña que algunos siguen funcionando aún después de haber concluido el proceso electoral, cuestión no exenta de dificultades legales ya que prácticamente realizan actividades que les corresponden con exclusividad a los partidos políticos.

La discusión sobre ampliación de la competencia de estas organizaciones ha consumido bastante papel en Guatemala. En el aspecto estrictamente legal, algunos de sus simpatizantes reclaman más y mejores derechos, lo que usualmente es rechazado por los partidos políticos que consideran esa pretensión fuera de lugar, pues estiman que los comités no quieren tener las obligaciones que les corresponden a ellos y sí más ventajas competitivas, lo que provoca candentes polémicas entre dirigen-

[21] El artículo 99 de la LEPP antes de su reforma establecía tres categorías de municipios para la constitución de comités, así para la capital señalaba que tenían que ser 1000 afiliados, para las cabeceras departamentales 500 afiliados y para los restantes, 100 afiliados, además de fijar otras condiciones para la constitución de estas organizaciones.

tes de unos y otros. En materia política hay quienes consideran que los comités no tienen el desprestigio que acompaña a los partidos y por ello quizá pueden ser mejores intermediarios entre el poder y la sociedad, por lo que se deberían ampliar sus derechos a postular diputados a nivel distrital.

Los comités no son creación nueva, vienen funcionando desde antes de la apertura democrática iniciada a mediados de los años ochenta, y antes de esta época se podría afirmar que constituyeron una vía adecuada de participación política en el país, pues la política de represión y exclusión, que conllevó limitar el funcionamiento de los partidos políticos existentes y cerrar las posibilidades de expresión a otras corrientes, fue lo que permitió el desarrollo de éstos, aunque es forzoso recalcar que su campo de acción se limitaba a la postulación de las autoridades municipales que eran maniatadas de todas maneras por el ejecutivo.

VII. Estructura interna de los partidos

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, en su artículo 24, establece que todo partido político debe contar por lo menos con los órganos siguientes:

a) Órganos nacionales: Asamblea Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Órgano de Fiscalización Financiera y Tribunal de Honor.
b) Órganos departamentales: Asamblea Departamental y Comité Ejecutivo Departamental.
c) Órganos municipales: Asamblea Municipal y Comité Ejecutivo Municipal.

El artículo 65, por su parte, señala que "todo partido político debe tener un órgano colegiado de fiscalización financiera y un tribunal de honor".

La Asamblea Nacional es el órgano de mayor jerarquía de la organización, y se integra por dos delegados, con derecho a voz y voto, de cada uno de los municipios del país en donde el partido cuente con organización partidaria. Debe reunirse obligatoriamente por lo menos una vez cada dos años.

El Comité Ejecutivo Nacional es el órgano permanente de dirección del partido, se debe integrar con un mínimo de veinte miembros, que son electos por la Asamblea Nacional para un periodo de dos años.

La Asamblea Departamental se integra con "hasta dos delegados, con voz y voto, por cada municipio del departamento donde el partido tenga organización partidaria vigente", y debe reunirse obligatoriamente por lo menos una vez al año. Esto figura en el artículo 35, donde también se contempla que esta Asamblea puede celebrar sesiones de carácter facultativo cuando para el efecto sea convocada de conformidad con los estatutos partidarios.

El Comité Ejecutivo Departamental es un órgano permanente de cada partido y se integra con un mínimo de trece miembros titulares y hasta tres suplentes para un periodo de dos años.

La Asamblea Municipal se integra por todos los afiliados del partido que estén registrados como ciudadanos y sean vecinos del municipio respectivo, debe reunirse obligatoriamente cada año. La ley dice que para que exista organización partidaria es forzoso que el partido cuente con más de cuarenta afiliados en el municipio, requiriéndose por imperativo legal para instalarse la Asamblea que por lo menos cinco se encuentren presentes, lo que sucede frecuentemente.

El Comité Ejecutivo Municipal se integra por el número de miembros que establezcan los estatutos del partido, pero no pueden ser menos de trece. Las funciones y atribuciones de este órgano y de sus integrantes no aparecen señaladas expresamente en la ley, la que remite a las que se establezcan en los estatutos y las resoluciones de la Asamblea Nacional. Los miembros de este Comité duran en el ejercicio de sus cargos dos años.

En los estatutos de los partidos se encuentran contemplados otros órganos, instancias o secretarías, tales como consejos políticos, consejos de desarrollo, consejos técnicos, secretarías sectoriales, secretarías adjuntas, secretarías de organización nacional, de información, secretarías de formación política, comités de fiscalización financiera, tribunales de disciplina y tribunales de honor, que no responden a modelos, más bien resulta que cada organización tiene su propio tipo.

En la práctica resulta que no siempre se respeta esa estructura, siendo el comité ejecutivo y dentro de éste el secretario general quien tiene la dirección del partido y lo conduce, quedando sujetas las diferentes instancias a lo que ahí se "ordene", cuestión que varía de grado dependiendo de cada organización en particular.

VIII. Democracia interna, derecho de participación

El artículo 48 de la LEPP, regula las Asambleas Municipales, estableciendo que

> Para que la Asamblea Municipal pueda instalarse y tomar resoluciones, se requiere que estén presentes más de la mitad de los afiliados integrantes de la misma. Si en el lugar, día y hora señalados no se hubiere reunido la cantidad de afiliados necesaria, se esperará una hora, y a continuación, la asamblea se instalará con los afiliados que hayan concurrido, siempre que sean por lo menos el 10% de los integrantes de la Asamblea Municipal de que se trate, o cinco afiliados, si el porcentaje señalado diere una cifra menor.

No es inusual, entonces, que la mayoría de asambleas se lleve a cabo con ese número de afiliados, no aceptándose que puedan participar en la misma personas ajenas a la organización partidaria.

La Asamblea Nacional que es el órgano de mayor jerarquía del partido, conforme lo señalado en el artículo 25 de la ley, se integra por dos delegados, con voz y voto, por cada uno de los municipios donde el partido tenga organización partidaria, la que como mínimo debe ser en cincuenta municipios, que se convierten en cien delegados, pero como para que la Asamblea esté integrada se requiere que más de la mitad de las organizaciones partidarias municipales acrediten por lo menos un delegado (inciso *c* del artículo 27), resulta que algunos partidos podrían celebrar Asambleas válidas con veintiséis delegados, y esto es así en vista que la última reforma de la ley incluyó a este inciso, y antes, establecía: "Para que la Asamblea Nacional se pueda instalar y tomar resoluciones, se requiere que más de la mitad de las organizaciones partidarias municipales acrediten delegados"; por lo que se celebraban sesiones con los dos delegados de los municipios exigidos.

El diseño del funcionamiento de los partidos políticos guatemaltecos, como ya se detalló antes, hace que reducidos grupos controlen la organización. El artículo 26 de la Ley, en donde se encuentra lo relacionado con las atribuciones de la Asamblea Nacional, manda que a ésta le corresponde elegir y proclamar a los candidatos del partido a la Presidencia y Vicepresidencia; también a los candidatos a diputado "en aquellos dis-

tritos donde no se cuente con organización partidaria", con lo que resulta que un partido puede postular candidatos en lugares en donde prácticamente no tiene presencia. Igual "privilegio" se asigna al Comité Ejecutivo (artículo 29), que puede "designar candidatos del partido a cargos de elección popular en aquellos departamentos o municipios donde el partido no tenga organización vigente", con lo que prácticamente este último órgano, integrado por no menos de veinte personas según lo señala la norma 31, puede "escoger" los candidatos a cargos ediles en 282 municipios, ya que la República cuenta con 332 y la Ley solamente exige tener organización partidaria en cincuenta para mantenerse vigente, y postular candidatos a diputados en cerca del 50% de los departamentos de la República.

Definitivamente los partidos políticos guatemaltecos no han realizado esfuerzos tendientes a mejorar su afiliación y que ésta se manifieste democráticamente. Luego de una serie de entrevistas realizadas a dirigentes políticos, todos aseguraron tener una dirigencia colectiva "democrática" y un proceso permanente de reclutamiento constante y activo, pero

> la realidad de los hechos apunta hacia otro sentido, los cuadros de dirigencia se entronizan en las cúpulas de mando, gravitando en torno a un personaje específico, íntimamente vinculado con los orígenes del partido, en algunos casos su casi propietarios, reproduciendo modelos elitistas para reemplazo de la dirigencia, en la gran mayoría de los casos en forma ajena a las asambleas generales, departamentales y municipales, sin que en este proceso tengan algo que ver u opinar los miembros de las bases.[22]

En agosto de 1989 la Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES, celebró su V Seminario sobre el rol de los partidos políticos —el ordenamiento interno de los partidos—, en el que uno de los conferencistas señaló:

> mi intervención es eminentemente crítica del sistema del ordenamiento interno de los partidos políticos de Guatemala, porque partimos, si ustedes quieren, de una conclusión obtenida del estudio, de que no existe un verdadero ordenamiento interno dentro de los partidos políticos de Guatemala... Con los años que han pasado, vemos que el hecho de que en la ley se

[22] Montenegro Ríos, Carlos Roberto, *Historia de los partidos políticos en Guatemala*, Guatemala, Talleres Litográficos Mayaprin, 2002.

> exija esta organización interno-democrática, que sería un ordenamiento interno que refleje la voluntad de los afiliados, no la voluntad de los dirigentes, pues no se ha dado, talvez del análisis de este Seminario, pues, puede ser que al menos algunos de los dirigentes políticos presentes tomen conciencia de que la supervivencia de su partido político, realmente descansa en democratizar el mismo, en que la dirigencia responda al interés de las bases.[23]

Han pasado cerca de quince años desde la celebración de aquel evento, periodo durante el cual se han celebrado cuatro elecciones generales que han sido ganadas por diferentes partidos políticos, cuestión que denota la extrema volatilidad electoral que "es realmente espectacular".[24]

Existe un divorcio entre lo normado y la realidad. Lo primero pretende de que los partidos políticos sean canales de expresión de todas las fuerzas políticas organizadas, incluso las que durante muchos años lo hicieron no sólo ilegalmente porque la Constitución lo prohibía o por temor a la represión y violencia institucional, que sería el caso del grupo que firmó los Acuerdos de Paz con el gobierno de la República durante la década de los años noventa, que hoy se encuentra legalizado, pero la práctica evidencia que los partidos además de carecer de suficientes bases, porque el número de ciudadanos afiliados a los mismos es reducido, tampoco responden a las expectativas de la población. El editorial de "El Periódico" correspondiente al 31 de marzo de 2004, es lapidario al señalar:

> los partidos políticos locales, lejos de aglutinar a los diferentes sectores y grupos sociales y de presión, son sencillamente un sector "más" en la sociedad, con objetivos y metas específicas y muy concretas —salir del anonimato financiero y económico es uno, si no el más importante— y desco-

[23] Schwank, John, "El ordenamiento interno de los partidos políticos", *El ordenamiento interno de los partidos*, Guatemala, ASIES, Editorial Piedra Santa, 1989, pp. 47-54.

[24] Torres Rivas, Edelberto y González, Secundino, "La difícil legitimidad: Elecciones en Guatemala", *Revista Diálogo*, núms. 11 y 12, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, octubre de 1999 ,hacen un análisis de la volatilidad electoral en el país a partir de las elecciones de 1984, en donde mediante diferentes tablas se incluyen los resultados de los partidos que han participado en esos procesos y se hace mención que Guatemala es de los pocos países en donde luego de instaurada la democracia, los partidos en el gobierno han perdido las siguientes elecciones, aspecto que se repitió en 2003 en que la alianza de tres pequeños partidos se alzó con el triunfo de la elección presidencial.

> nocen o no les interesa, excepto para las elecciones, los problemas, aspiraciones y demandas de los demás sectores de la sociedad.

La Asociación Amigos del País, Fundación para la Cultura y el Desarrollo, editó la Historia Popular de Guatemala, la que en su tomo IV, fascículo 10, época contemporánea, afirma que

> ...el examen de las elecciones y partidos políticos de este medio siglo de historia electoral no conduce a conclusiones alentadoras, pues los partidos no han representado un verdadero ejercicio democrático interno, ya que han sido las cúpulas las que generalmente toman las decisiones, sin el consenso mayoritario de sus afiliados, a través de consultas o elecciones primarias.

Varias razones podrían esgrimirse para explicar las razones del por qué los partidos políticos en Guatemala son organizaciones electoreras, en las que el cacicazgo compra de voluntades, prepotencia de dirigentes, negociaciones bajo la mesa que satisfacen intereses individuales y particulares constituyen la regla, pactos repudiados por las bases, incapacidad para administrarlos... son asuntos permanentes, pero existe una que resulta fundamental, se sintetiza en que a su interior no existe una plena y auténtica "democracia", lo que se debe básicamente a que no se ejerce el sufragio de manera secreta y que tampoco se discuten los problemas del país ni de las comunidades de manera amplia y bajo un clima en que se estimule el debate y el impulso de ideas que resuelvan los problemas de la sociedad. Si se incorporaran preceptos para asegurar no sólo la participación independiente sino también libre, bajo mecanismos ágiles y transparentes quizá se podría poner coto a vicios arraigados en el medio y que están carcomiendo, no lentamente, sino velozmente el sistema de partidos políticos en Guatemala. La última reforma a la ley debería de haber incluido aspectos que ayudaran a resolver esa grave crisis, pero no introduce suficientes cambios que auguren ese tipo de transformaciones que son esenciales para iniciar un proceso de institucionalización de los partidos políticos en Guatemala.

IX. Tratamiento del tema de género

Este tema no se encuentra regulado en Guatemala como tal. Sin embargo, en el estudio de participación y abstención electoral realizado, en-

tre octubre de 1999 y marzo de 2000, por importantes instituciones académicas guatemaltecas, titulado ¿Por qué no votan los guatemaltecos?[25] se señala: "Se viene diciendo con razón que a esta democracia que se está construyendo en Guatemala todavía le faltan muchas cosas. Junto a la incorporación ciudadana de los pueblos indígenas, la incorporación de la mujer a la política". En el caso de Guatemala son diversos y variados los motivos que determinan la no participación de la mujer en la política, en este informe nos concretamos a señalar que este aspecto, de la representación de mujeres, no se encuentra establecido y que algunos sectores femeninos demandan mayor participación política dada la desigualdad que existe con el otro género al momento de hacer las comparaciones de puestos de elección ocupados por unos y otros.[26]

X. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos

Con relación a la existencia de normas relacionadas a otros grupos afiliados a los partidos políticos, tales como juventud o grupos étnicos, no existen disposiciones legales que regulen su participación, motivo por el cual el tema queda a resolver por los propios partidos.

XI. Financiamiento de los partidos políticos

La Asamblea Nacional Constituyente que tuvo a su cargo promulgar la Constitución Política de la República, incluyó dentro de sus disposiciones transitorias y finales el artículo 17, que establece: "Financiamiento a Partidos Políticos. Los partidos políticos gozarán de financiamiento, a partir de las elecciones generales del 3 de noviembre de 1985, el que

25 Boneo, Horacio y Torres-Rivas, Edelberto, *¿Por qué no votan los guatemaltecos?*, Guatemala, International IDEA-Tribunal Supremo Electoral-PNUD, F&G Editores, 2000.

26 En la página 10 del matutino Prensa Libre (el de mayor tiraje en la república) correspondiente a la edición del 27 de marzo de 2004, aparece la nota periodística "En busca de mayor participación" en donde se informa de la presentación del documento "Mujeres y Participación Política" elaborado por la Convergencia Cívico Política de Mujeres, en donde se incluyen estadísticas que evidencian la poca participación de mujeres en cargos políticos.

será regulado por la Ley Electoral Constitucional". Esta misma asamblea fue la que posteriormente emitió la LEPP, y cumplió con el mandato que ordena la primera en ese artículo 17 de sus disposiciones transitorias y finales, incluyendo en la ley específica, en su artículo 20, inciso *f*, lo siguiente:

> Derechos de los partidos. Los partidos políticos gozarán de los derechos siguientes:
>
> f) Gozar del financiamiento estatal, a razón de dos quetzales por voto legalmente emitido a su favor, siempre que el partido haya obtenido no menos del 4% del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales. El cálculo se hará con base en el escrutinio realizado en la primera elección para los cargos de presidente y vicepresidente de la República. El pago del financiamiento se efectuará dentro del periodo presidencial correspondiente, en cuatro cuotas anuales y durante el mes de julio de los primeros cuatro años. En el caso de coalición de partidos políticos, el financiamiento obtenido se distribuirá en partes iguales entre los coligados.

Posteriormente, por el decreto 10-89 del Congreso de la República se adicionaron a ese artículo otros incisos, así:

> g) Corresponde al Tribunal Supremo Electoral el control y fiscalización de los fondos públicos, destinados al financiamiento de los partidos políticos de conformidad con la ley; para tal finalidad dispondrá de una revisión permanente a través del órgano de auditoría correspondiente que podrá proceder de oficio, o a petición de parte interesada;
>
> h) Los partidos políticos, que se hicieren acreedores al financiamiento estatal, deberán permitir en cualquier momento la revisión ordenada por el Tribunal Supremo Electoral, llevarán una contabilidad conforme a la ley, de todos los gastos y en general del destino que dieron a los fondos percibidos;
>
> i) El Tribunal Supremo Electoral velará porque de las asignaciones correspondientes a los partidos políticos antes de hacer entrega de la subsiguiente remesa, conforme a la ley, cada partido deberá informar detalladamente al Tribunal de la situación en que se encuentra la remesa anterior;
>
> j) Cualquier órgano de un partido político, podrá solicitar en cualquier momento, ante el Tribunal Supremo Electoral, que se inicie una investigación sobre los fondos recibidos, cuando tuviere dudas con relación al buen uso que se estuviere dando a éstos;

k) Para el caso, en que comprobase algún manejo irregular de los fondos públicos provenientes del financiamiento estatal, el Tribunal Supremo Electoral deberá hacer la denuncia al Tribunal competente.

Estas disposiciones dejaron de tener vigencia el 26 de mayo de 2004, fecha a partir de la cual el artículo 21 de la LEPP regulara el "financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales". Esta norma manda que corresponde al TSE "el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña", lo que debe subrayarse en vista de que antes los fondos diferentes a los proporcionados por el Estado no podían ser objeto de vigilancia por prácticamente ninguna institución.

Después de veinte años de que los partidos se hicieron acreedores a una contribución de dos quetzales por voto, ahora es de dos pesos centroamericanos,[27] siempre que obtenga no menos del 5% del total de votos depositados en las elecciones generales o aún sin alcanzarlo, pero si obtiene por lo menos una diputación al Congreso de la República recibe esa ayuda. El cálculo del financiamiento se hace con base en el escrutinio realizado en la primera elección para los cargos de presidente y vicepresidente, cancelándose mediante cuatro cuotas anuales iguales en el mes de julio, que corresponde al periodo presidencial siguiente.

Los párrafos tercero y siguientes de ese artículo 21, establecen: "Los comités ejecutivos nacionales tienen la obligación de descentralizar los fondos públicos que reciban, trasladando a los comités ejecutivos departamentales y municipales el porcentaje que dicho comité acuerde". Además de lo anterior, el financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales se rige por las disposiciones siguientes:

a) Queda prohibido a las organizaciones políticas recibir contribuciones, de cualquier índole de los Estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras. Se exceptúan las contribuciones que entidades académicas o fundaciones otorguen para fines de formación, las que deberán reportarse al Tribunal Supremo Electoral en informe circunstanciado, dentro de los treinta días siguientes de recibidas.

27 Un peso centroamericano equivale a un dólar de los Estados Unidos de América, con el que se compran cerca de ocho quetzales actualmente.

b) Las contribuciones a favor de candidatos a cargos de elección popular deberán canalizarse por medio de las respectivas organizaciones políticas. Dichas contribuciones en ningún caso podrán ser anónimas.
c) Las organizaciones políticas deben llevar registro contable de las contribuciones que reciban. Dicho registro deberá ser público.
d) El patrimonio de las organizaciones políticas debe estar registrado íntegramente por asientos contables y no pueden formar parte de éste títulos al portador.
e) El límite máximo de gastos de la campaña electoral será de un peso centroamericano por ciudadano empadronado hasta el 31 de diciembre del año anterior a las elecciones. En caso de comités cívicos, el cálculo se hará con base en el número de empadronados del municipio en el que participen. El factor por el que haya de multiplicarse el número de empadronados, con el objeto de obtener el límite de gastos de campaña electoral, podrá ser modificado por el Tribunal Supremo Electoral en sesión conjunta con los secretarios generales de los partidos políticos legalmente inscritos que asistieran a la sesión, que para el efecto deberá convocar el Tribunal Supremo Electoral quince días después de la convocatoria al proceso electoral.
f) Ninguna persona individual o jurídica podrá hacer aportaciones que sobrepasen el 10% del límite de gastos de campaña.
g) El incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento a las organizaciones políticas conlleva la aplicación de sanciones administrativas o penales que determine la Ley, así como la eventual cancelación de la personalidad jurídica de la organización respectiva.

En el artículo 20, inciso e, se regula que los partidos políticos, en su función fiscalizadora, podrán usar franquicia postal y telegráfica. Este derecho se puede ejercer solamente durante el proceso electoral.

Los artículos 40, 41, 42, 43, 116 y 117 del Reglamento a la Ley Electoral, desarrollan artículos de la ley, detallando que la franquicia telegráfica sólo podrá ser usada por el secretario general o secretario de filial correspondiente, que este privilegio se gozará haciendo uso de un sello, límites de la franquicia, forma de proceder cuando se hace uso indebido de la misma, forma de la petición y aceptación que deben hacer los partidos del financiamiento y trámite del mismo, aunque estas disposiciones

deberán ser objeto de revisión y reforma por el TSE como consecuencia de las recientes reformas introducidas a la Ley.

Lo anterior es prácticamente todo lo normado sobre el tema del financiamiento, que constituye no "el" sino que "otro Talón de Aquiles" del régimen electoral guatemalteco. Quizá por ello en el Acuerdo de Paz correspondiente (al que más adelante se alude) se recomendó que

> ...para asegurar la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y que la preferencia de los electores no sea suplantada por la capacidad de inversión económica, las partes consideren que el Tribunal Supremo Electoral debería tener la facultad para determinar el techo de gastos en propaganda electoral de cada candidato presidencial en los medios de comunicación.

En este mismo instrumento se invita a considerar la procedencia de imponer a los partidos la obligación de presentar libros de cuentas e informes acerca de la procedencia de los recursos y tipificar, en el Código Penal, el delito de aceptación de financiamiento electoral ilícito, estableciendo que incurre en esa ilegalidad quien percibiera o autorizara la percepción de aportes destinados al financiamiento de partidos políticos.[28]

Los días 2 y 4 de septiembre de 1997 se celebró en la ciudad de Guatemala un Seminario Taller comparado sobre Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales, evento que reunió a expertos internacionales y nacionales, que compartieron conocimientos y experiencias con dirigentes políticos locales invitados para el efecto.[29] En esa ocasión se hizo revisión de los antecedentes del financiamiento a partidos políticos en el país, y se concluía que "Es pues necesario regular legalmente, para darle mayor transparencia al financiamiento estatal y su control, que la contabilidad de los partidos políticos sea publicada y llevada en su totalidad, tanto del financiamiento estatal como del privado en libros y re-

[28] La Comisión de Reformas Electorales del Congreso de la República anunció a través de los medios de comunicación social en agosto de 2005 que se encuentra trabajando en una iniciativa de ley de reforma al Código Penal en el tema de delitos y faltas eleccionarios.

[29] Las conferencias y exposiciones dictadas y recabadas en ese evento figuran en el documento *Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales*, Guatemala, Tribunal Supremo Electoral, Embajada de Suecia, International IDEA y Minugua, Papelera Fuentes, 1997.

gistros en los que se satisfagan todas las disposiciones legales, contables, fiscales administrativas".

Como se aprecia, la legislación al respecto es limitada y el monto del financiamiento estatal escaso. En periodos no electorales prácticamente no existe, lo que los deja a la deriva para poder realizar actividades que los fortalezca, y su presupuesto de funcionamiento viene a ser suplido por unos cuantos dirigentes que afianzan su poder en esa circunstancia, pero lo más grave viene a ser su alta vulnerabilidad a grupos dominantes que son los que a la postre erogan los recursos para su mantenimiento, pero ello no podría ser neutral y por compromiso a la "democracia" sino a otros intereses más de tipo particular, con lo que llegado el eventual momento de gobernar se entorpece la promoción de políticas públicas que reclaman importantes sectores de la sociedad que se encuentran al margen de esas contribuciones, que constituyen una puerta de entrada a las organizaciones políticas.

La autoridad electoral en su calidad de "máxima autoridad electoral" debe, como se señaló, de ajustar el Reglamento a la Ley Electoral derivado de las últimas reformas introducidas a la misma, tarea no sencilla de afrontar en vista de que con los recientes cambios se suprimieron algunos aspectos ligados al financiamiento y se introdujeron otros que, si bien es cierto, no responden a las necesidades sentidas y reclamadas por importantes sectores de la vida nacional, ni fueron las sugeridas por el Tribunal Supremo Electoral que promovió las reformas, mejoran levemente el tema del financiamiento.

XII. Coaliciones, fusiones y alianzas

En el capítulo seis del título dos del libro dos de la LEPP aparece normado, en cinco artículos, lo relacionado a la "Fusión". El artículo 77 lo regula como "Derecho de fusionarse", señalando que: "Dos o más partidos políticos pueden fusionarse, con el propósito que uno de ellos absorba a los demás o para que, por la fusión se constituya uno nuevo".

La fusión debe ser aprobada por las Asambleas Generales de cada partido, con mayoría especial (60%) de los delegados inscritos y participantes en esa sesión, en la que también es de obligado conocimiento y aprobación las bases de la fusión y designación de representantes específicos para el otorgamiento de la escritura pública por medio de la cual se for-

malice ese acto. El instrumento público es diferente según sea el caso de absorción o si es constitución de uno nuevo; si corresponde a lo primero, debe cumplirse con los requisitos de ratificación o modificación de la declaración de principios y estatutos del partido que mantiene su existencia, que asume la totalidad de activos y pasivos del o de los partidos absorbidos. Si es de constitución de uno nuevo deben satisfacerse los requisitos de formalización de escritura de constitución y formulación de estatutos.

Luego de autorizada la escritura pública correspondiente, el testimonio de la misma debe presentarse al Registro de Ciudadanos dentro del término de quince días siguientes al otorgamiento, acompañando copias certificadas de las actas de las asambleas nacionales en que se decidió hacer la fusión. El director de esa dependencia califica la documentación, si se ajusta a la Ley ordena la publicación de un aviso sobre ese aspecto en el *Diario Oficial*. Si de la publicación del edicto no resulta oposición, el director del Registro de Ciudadanos ordena la inscripción de la fusión, cancela la inscripción de los partidos fusionados y gira instrucciones a efecto de hacer las demás inscripciones o anotaciones que procedan de la fusión.

El artículo 81 de la ley, establece que contra la fusión de partidos políticos cabe oposición por el incumplimiento de formalidades establecidas para ese acto o en caso de nulidad total o parcial de la escritura pública en que se formalice la fusión. Hasta antes del 26 de mayo de 2004 podían oponerse a la fusión los comités ejecutivos municipales que representaran más del 30% de la organización partidaria de cualquiera de las organizaciones políticas afectadas por esa decisión.

En lo que respecta a las coaliciones, la ley les dedica el capítulo siguiente al de las fusiones, en donde en seis artículos (82-87) se señala que tanto los partidos políticos como los comités cívico electorales pueden coaligarse mediante convenio celebrado entre ellos. Los partidos que acuerden esta organización conservan su personalidad jurídica. Es prohibida la coalición de un partido político y un comité cívico.

Las coaliciones pueden ser nacionales, departamentales o municipales. Las coaliciones requieren la aprobación de la asamblea respectiva de cada partido, según sea la elección, pero las departamentales y municipales quedan sujetas a confirmación del Comité Ejecutivo Nacional de los partidos respectivos. En el caso de los comités cívicos, pueden formar

parte de coaliciones, pero éstas se circunscriben al ámbito municipal para elecciones de autoridades locales.

El convenio de la coalición debe formalizarse y la documentación presentarse para su inscripción al Registro de Ciudadanos dentro de los quince días siguientes a la fecha de su aprobación, acompañando copias certificadas de las actas correspondientes a las asambleas respectivas y del comité ejecutivo que las confirme.

Dicho convenio tiene como consecuencia que los partidos políticos que la conforman figuren en el mismo cuadro o sección de la papeleta electoral respectiva, y en el caso de elecciones presidenciales, que el total de votos obtenidos por la coalición se divida entre el número de partidos coaligados para determinar si cada uno obtuvo por lo menos el porcentaje mínimo para evitar su cancelación.

XIII. Extinción / cancelación de los partidos políticos

El artículo 93 de la LEPP, señala tres casos por los que procede la cancelación de un partido político, así:

> a) Si por acción propia o de acuerdo con funcionarios electorales ocasiona fraude que cambie los resultados verdaderos de las votaciones o la adjudicación de cargos, en un proceso electoral, vulnerando la voluntad popular expresada en el mismo, sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondan a las personas involucradas;
>
> b) Si en las elecciones generales no hubiese obtenido, por lo menos, un 5% de los votos válidos emitidos en las mismas, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República. Si el partido ha participado en dichas elecciones como parte de una coalición, se procederá para determinar el porcentaje de votos, en la forma que señala el artículo 86 de esta ley, o
>
> c) Si transcurrido el plazo de seis meses que señala el artículo 92 de esta ley, el partido político sancionado no hubiere presentado al Registro de Ciudadanos prueba fehaciente de que las causales de suspensión mencionadas en dicho artículo, han sido corregidas.

El texto original incluía el inciso *d*, que establecía "Si participa en actos que tiendan a reelegir a la persona que ejerce el cargo de presidente de la República, a vulnerar el principio de alternabilidad, o a aumentar el

periodo fijado constitucionalmente para el ejercicio de la Presidencia de la República", disposición que fue suprimida en las últimas reformas.

El artículo 92 regula la suspensión temporal, la que procede cuando se determina que el partido tiene un número de afiliados menor al mínimo, no cuenta con la organización partidaria que ordena el artículo 49, inciso *c*, o no haya pagado alguna multa que se le haya impuesto. La suspensión no puede durar más de seis meses, lapso que tiene para subsanar la causal de suspensión, durante el cual no puede ejercer sus derechos ni participar en un proceso electoral, ya que su personalidad jurídica le asiste únicamente para llevar a cabo los actos necesarios para corregir la causal de suspensión que puede llevar a su cancelación.

Solamente el Registro de Ciudadanos puede declarar la suspensión o cancelación de un partido, pero no puede hacer la primera después de la convocatoria a una elección y hasta que esa se haya celebrado. En la resolución por medio de la cual se configura la causal de suspensión o cancelación debe dar audiencia al partido afectado por un término de treinta días, y al evacuarla, el partido debe acompañar toda la prueba documental que corresponda, pudiendo solicitar apertura a prueba, la que se diligenciará en treinta días hábiles, los que vencidos imponen al Registro de Ciudadanos resolver en el término de los diez días siguientes.

La resolución que se emita en relación a la suspensión o cancelación debe publicarse en el *Diario Oficial* y en otros dos de mayor circulación por un término de quince días, y anotarse en los registros respectivos.

En el caso de cancelación de un partido político, su nombre, símbolo o emblema, no podrán ser usados ni registrados por otro.

XIV. Otras formas de participación política

Los partidos políticos tienen el monopolio para postular candidatos a presidente y vicepresidente de la República, diputados lista nacional, distritales y al Parlamento Centroamericano; comparten ese derecho con los Comités Cívico Electorales cuando se trata de candidatos a gobiernos municipales, como ya se señaló.

La otra forma de organización política "formal" contemplada en la LEPP, además de los partidos y los comités, es el de las asociaciones con fines políticos, que "tienen como finalidad esencial el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional" (artículo 115 de la ley); pe-

ro su incidencia es poca y dado que sus objetivos se enmarcan dentro del ámbito académico las membresías resultan ser escasas.

No obstante que la Constitución Política de la República garantiza los derechos de reunión, manifestación y de asociación, los que están contemplados dentro de los derechos individuales; que dentro de los sociales se encuentra que "toda persona tiene derecho a participar libremente en la vida cultural y artística de la comunidad", y además reconoce las formas de vida, costumbres, tradiciones y formas de organización social de las comunidades indígenas, y que la administración es descentralizada y que los municipios gozan de autonomía, la Ley Electoral y de Partidos Políticos carece de un capítulo relacionado con la participación política.

Es importante traer a cuenta que la regulación citada nace a la vida jurídica cuando se empieza a poner fin a los gobiernos militares que durante largo tiempo controlaron el Estado, y durante los cuales las manifestaciones de participación social eran aplacadas severamente, aspecto que quizá explica el por qué de la ausencia en su articulado sobre otras formas de participación.

En el aspecto estrictamente electoral existen vacíos no sencillos de llenar. La participación electoral no ha crecido, por el contrario ha registrado un progresivo debilitamiento y en las últimas elecciones esta situación no fue superada, aún cuando los datos estadísticos presentaron un ligero mejoramiento, pero ello se debe a que por decisión del TSE se retiró del padrón a todos los ciudadanos que no habían recogido su boleta de empadronamiento y que durante varios años figuraron en ese listado pero que no emitían voto, precisamente por la omisión en el cumplimiento de ese requisito.

Existe desencanto con el funcionamiento de las entidades gubernamentales que a lo largo del tiempo han sido incapaces de prestar servicios eficientes a la población que sigue creciendo a un ritmo superior que la economía, cuestión que se complica como producto de la corrupción y la impunidad que se han padecido. Todo ello, junto a otros factores (inseguridad e incapacidad para alcanzar consensos sobre aspectos de beneficio general) hace que crezca la incredulidad entre los guatemaltecos acerca de su sistema de gobierno y esto apaga las intenciones de participar, como consecuencia del desprestigio que tienen entidades que conforman el Estado.

El Código Municipal, de reciente promulgación, contempla en su artículo 18 que los vecinos pueden organizarse en "asociaciones comunita-

rias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades", además contempla las alcaldías indígenas, las comunitarias o alcaldías auxiliares. A las primeras, es decir las indígenas, se les debe no sólo reconocer sino que también respetar y promover lo que comprende sus formas de funcionamiento administrativo. En esa misma Ley, en su artículo 60, se establece que los "Concejos Municipales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local".

Recientemente se celebraron Consultas Populares en Sipacapa (municipio de San Marcos) y Río Hondo (municipio de Zacapa), en las que se preguntó a los vecinos sobre asuntos ligados a una concesión minera y al establecimiento de una hidroeléctrica. Estas actividades han provocado una serie de debates acerca de su procedencia, efecto vinculante, organización, etcétera, por lo que definitivamente se sumará a la variedad de temas sobre las que es forzoso profundizar en su estudio para la comprensión del comportamiento político de los guatemaltecos, y el debido funcionamiento de sus instituciones.

XV. Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas

El Registro de Ciudadanos es una dependencia del Tribunal Supremo Electoral, está a cargo de un director general que debe reunir las calidades que se requieren para ser magistrado de la Corte de Apelaciones.[30]

El presupuesto de esta dependencia está inmerso dentro del correspondiente al máximo órgano electoral, por lo que ésta se limita a proponerle al final de cada ejercicio presupuestario sus necesidades y proyecciones,

30 La Constitución Política de la República de Guatemala manda que para ser magistrado de la Corte de Apelaciones se requiere se guatemalteco de origen, de reconocida honorabilidad, estar en el goce de sus derechos ciudadanos, ser abogado, mayor de trinta y cinco años de edad, haber sido juez de primera instancia o haber ejercido la profesión por más de cinco años. No pueden serlo los parientes dentro de los grados de ley de los presidentes de los Organismos del Estado, ministros y secretarios de Estado, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo Electoral, procuradores de Derechos Humanos y general de la Nación, del Jefe de la Contraloría General de Cuentas y de los directivos de las organizaciones políticas; además, quienes tengan antecedentes penales y estén sujetos a juicio y los directivos de organizaciones políticas.

pero en definitiva dependerá del TSE el monto y destino de los recursos financieros que puede ejecutar esa Dirección.

No obstante que el Registro de Ciudadanos tiene no sólo varias sino que también importantes funciones, está claro que éstas deben ser sometidas previamente a conocimiento y aprobación del presidente del Tribunal Supremo Electoral en su condición de jefe administrativo del mismo, de sus dependencias y de los órganos electorales o del mismo Tribunal, lo que está contemplado en la ley, cuando señala que son atribuciones del director general del Registro de Ciudadanos "Proponer al Tribunal Supremo Electoral los proyectos de reglamentos, de instructivos y demás disposiciones que sean necesarios para el debido cumplimiento de las obligaciones del Registro", además debe "elevar al Tribunal Supremo Electoral las consultas pertinentes y evacuar las que dicho Tribunal le formule".

El Registro de Ciudadanos tiene delegaciones en las cabeceras departamentales y subdelegaciones en los demás municipios del país; lo que le hace ser una de las pocas oficinas públicas con presencia en todo el territorio nacional. La mayoría de los empleados del Tribunal Supremo Electoral están adscritos a esta dependencia, pero su selección, nombramiento, política disciplinaria y remoción, corren a cargo del Tribunal Supremo Electoral.

En conclusión, la independencia que pueda tener el director del Registro de Ciudadanos está en función de la que le conceda el Tribunal Supremo Electoral, pues éste debe "Resolver, en definitiva, acerca de las actuaciones del Registro de Ciudadanos elevadas a su conocimiento, en virtud de recurso o de consulta", y "Resolver en definitiva todos los casos de su competencia que no estén regulados por la presente ley". El TSE, haciendo uso de sus facultades jurisdiccionales, confirma, modifica o revoca las resoluciones del Registro; haciendo uso de sus facultades legislativas decreta reglamentos u otras disposiciones que obligadamente debe atender esa dependencia, y también, recurriendo a sus facultades administrativas, facilita o limita la realización plena de las atribuciones que corresponden al Registro de Ciudadanos.

El Registro de Ciudadanos dentro del esquema del Estado, se sitúa como dependencia del Tribunal Supremo Electoral que es independiente y no supeditado a algún otro organismo. No tiene autonomía financiera ni goza de personalidad jurídica y su autonomía funcional está sujeta a las directrices que fije el Tribunal Supremo Electoral, que es quien debe

"cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones legales sobre organizaciones políticas y procesos electorales, así como dictar las disposiciones destinadas a hacer efectivas tales normas".

El director General del Registro de Ciudadanos es nombrado por el Tribunal Supremo Electoral, y su nombramiento no está sujeto a un periodo determinado. El actual director del Registro de Ciudadanos fue nombrado en marzo de 1996, inmediatamente después de haber tomado posesión los magistrados del TSE correspondientes al periodo 1996-2002, es decir, que tiene cerca de nueve años de estar desempeñando el puesto.[31] El anterior director pasó a ser magistrado y a su vez presidente del Tribunal.

[31] El Registro de Ciudadanos tiene su antecedente en el decreto ley 31-83 del 23 de marzo de 1983, es decir un año después del golpe de Estado que permitió la apertura política. Junto con ese decreto nacieron los núms. 30-83, 32-83 y 33-83, Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, Ley de Organizaciones Políticas y Ley del Registro General de Población, respectivamente. Por medio de la primera se creaba una entidad "responsable de la organización, dirección y vigilancia del proceso electoral y de los resultados de éste, así como de cumplir y hacer que se cumplan todas las leyes y disposiciones de gobierno que garanticen el legítimo derecho de organización y participación política de los ciudadanos". Por medio del decreto ley 31-83 se crea el Registro de Ciudadanos como dependencia técnica del TSE y para atender lo relacionado con las organizaciones políticas y la elaboración de un nuevo padrón electoral. El decreto ley 32-83 contiene "el sistema de organizaciones políticas que conduzcan al país a la práctica efectiva de la democracia, no solamente en lo que respecta al sufragio, sino a la necesidad del planteamiento de un diálogo permanente de las diversas corrientes ideológicas, tendiente a alcanzar soluciones nacionales por la vía pacífica". Esas tres leyes dictadas durante los gobiernos militares constituyeron la fuente principal de la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos, y existen opiniones de que ellas tenían mejor estructura y redacción que la actual, lo que se atribuye a los "pactos" que se hicieron en la Asamblea Nacional Constituyente que tuvo a su cargo la elaboración de esa ley, prueba de ello es que en ésta, en su artículo 263, se exonera de "todo tipo de responsabilidad a las personas que intervinieron en la tramitación y legalización notarial de documentos para la inscripción de los comités para la formación de partidos políticos y la de los partidos políticos con anterioridad a las elecciones del 3 de noviembre de 1985", y eso en consideración, aparentemente, a que para la formación de algunas de esas organizaciones se habría incurrido en una serie de falsedades constitutivas de delito severamente castigadas en la legislación ordinaria. El decreto ley núm. 33-83 contenía la Ley del Registro General de Población, que se derogó, y mediante la cual se intentó establecer un sistema centralizado de Registro de Población en Guatemala, que tendría, entre otras funciones "crear y operar un sistema nacional de identificación para la población y extender la Cédula de Identidad Personal (CIP)", y "supervisar el correcto y eficiente funcionamiento de los Registros Civiles de la República". Esta última ley quedó sin efecto porque se estimó en aquel momento, punto culmi-

Dentro de las funciones del Registro de Ciudadanos, que ejerce jurisdicción en todo el territorio nacional, están las de "inscribir a las organizaciones políticas y fiscalizar su funcionamiento... Conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas", y además tiene a su cargo "todo lo relacionado con las inscripciones de los ciudadanos" y "todo lo relacionado con el padrón electoral"; constituye, entonces, "el corazón" de la organización electoral guatemalteca.

Para realizar sus funciones, el Registro de Ciudadanos se integra por el director general, el secretario y dos unidades administrativas; la primera es el Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones, que básicamente tiene a su cargo el mantenimiento del padrón electoral; y el Departamento de Organizaciones Políticas, dependencia responsable de todos los registros de las organizaciones políticas y que además supervisa y coordina las funciones de las delegaciones y subdelegaciones del Registro de Ciudadanos en asuntos de su competencia.

Prácticamente todas las gestiones necesarias para la formación y constitución de un partido político pasan por el Departamento de Organizaciones Políticas, el que debe emitir dictámenes e informes para que el director del Registro de Ciudadanos dicte las resoluciones respectivas.

Es en esta dependencia donde se presentan, para su depuración, las hojas de adhesión para la constitución de un partido político y se elabora un informe que contiene, entre otros datos, los afiliados aceptados, los

nante de la guerra interna, que podría servir al Estado como otro elemento para controlar y reprimir a la población. En agosto de 2005 el Congreso de la República incluyó dentro de su agenda parlamentaria la discusión en tercera lectura de la Iniciativa de Ley del Registro Nacional de las Personas, RENAP, que de aprobarse, conllevará la creación de una institución autónoma que tendrá bajo su responsabilidad la organización y mantenimiento del registro único de identificación de las personas naturales, inscripción de hechos y actos concernientes a su estado civil y demás datos de identificación, que constituiría la base de datos para la extensión de un nuevo documento de identificación para todos los actos de la vida civil. Los registros civiles y de vecindad, hoy a cargo de las municipalidades, desaparecerán, y sus funciones pasarán a ser realizadas por el Registro Central de las Personas, oficina ejecutora del RENAP, del cual dependería el Registro de Ciudadanos, pues el que actualmente con ese nombre opera como dependencia del Tribunal Supremo Electoral, pasará a denominarse Registro Electoral de Ciudadanos, como se encuentra previsto en una nueva iniciativa de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que ya fue consensuada en el Organismo Legislativo, pero para su aprobación final requiere de dictamen de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal que la tiene bajo estudio.

números de cédula que no coinciden con los que aparecen en el padrón, afiliados a otras organizaciones políticas, cantidad de hojas procesadas y de posibles anomalías en las actas de legalización notarial de firmas u otros datos falsos; si se incluyen estos últimos aspectos debe hacerlos del conocimiento inmediato del inspector electoral[32] y del Tribunal Supremo Electoral.

XVI. Afiliación a organizaciones internacionales

En el artículo 22 de la LEPP se establecen las obligaciones de los partidos, entre ellas figura el inciso *j*, que manda: "Abstenerse de recibir ayuda económica, trato preferente o apoyo especial del Estado o sus instituciones, en forma que no esté expresamente permitida por la ley". No existe dentro de esa normativa precepto específico sobre prohibiciones a los partidos, y en los artículos donde se regulan las sanciones, cuestión alguna que les impida afiliarse a organizaciones internacionales.

En algunos estatutos de los partidos se encuentran enunciados en relación a este tema, pero de manera general. En los de la URNG se señala: "Propiciar la solidaridad y la fraternidad entre los pueblos del mundo en un clima de respeto mutuo, tolerancia y no injerencia en los asuntos internos, así como el derecho de autodeterminación de los pueblos..."; en los del PDSP, se señala que "se asumirá una conducta que garantice el respeto absoluto a la soberanía e independencia nacional, la libre determinación de los pueblos, la observancia de los principios de igualdad y de no intervención en los asuntos internos de los Estados...".

Al pasar revista a cada partido en el renglón comentado, y teniendo por fuente el documento ya citado de "Guatemala: Monografía de los Partidos Políticos 2000-2002" de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, se establece: la Democracia Cristiana Guatemalteca ha formado parte de la Organización Demócrata Cristiana de América, la Unión Mundial Demócrata Cristiana, la Internacional DC y la Unión Internacional de Jóvenes Demócrata Cristianos, llegando a formar parte de los

32 El inspector electoral es el titular de la Inspección General del TSE, sus atribuciones aparecen en el artículo 147 de la LEPP, comprenden "b) Vigilar el funcionamiento de las organizaciones políticas y desarrollo de la propaganda electoral. c) Vigilar y supervisar el buen funcionamiento de las dependencias y oficinas del Tribunal Supremo Electoral".

directorios de esos organismos dirigentes nacionales de dicho partido; en el caso del PAN, es miembro activo de la Unión de Partidos Latinoamericanos —UPLA—, de la que un diputado al Congreso Nacional representante de esa agrupación nacional fue presidente; el Partido Libertador Progresista PLP, mantiene relaciones con la Internacional Liberal; Los verdes tienen relaciones con organizaciones ambientalistas de diferentes países y con la organización Verde América Latina, de la que recibieron asesoría durante el proceso electoral de 1999; El DIA ha recibido apoyo y cooperación del Partido del Trabajo de México y han asistido dirigentes nacionales a seminarios organizados a nivel internacional por esa organización mexicana; la posición de la URNG es más amplia al respecto, ya que no sólo declara que tiene relaciones políticas con la Internacional Socialista y otras organizaciones mundiales o regionales de partidos políticos, sino que también con los gobiernos socialistas de Cuba, Corea, China y Vietnam, y partidos socialdemócratas y organizaciones de izquierda de países europeos; la UNE tiene vínculos con varias organizaciones internacionales, mientras que los otros han señalado que no pertenecen ni tienen nexos con organizaciones foráneas.

No se cuenta con información acerca de la naturaleza, contenido, partes suscribientes y otras características de los acuerdos, eso en el caso que se hayan celebrado entre los partidos y las organizaciones internacionales.

XVII. Acceso a los medios de comunicación por los partidos políticos

La libertad de expresión está regulada de forma amplia en el artículo 35 constitucional, bajo el epígrafe de "Libertad de emisión del pensamiento". Además existe una ley de rango constitucional, la de "Emisión del Pensamiento", que norma dicho derecho. Si bien, la libertad de expresión es uno de los requisitos fundamentales para la existencia de la democracia y del imperio de la ley, y que es imposible concebir la celebración de elecciones libres si no existe dicha libertad, también lo es que la utilización inequitativa de los medios de comunicación social puede llevar a abusos en desmedro de procesos electorales competitivos. En el caso de Guatemala es complejo establecer de manera clara la frontera entre ambos derechos.

En primer lugar, los partidos políticos tienen por obligación desarrollar actividades de proselitismo, formación ideológica, captar recursos y participar en procesos electorales, atribuciones imposibles de realizar sin acceso a los medios y de escaso efecto si se hace uso ineficiente de los mismos, por consiguiente, lógico es suponer que cualquier organización política si desea cumplir eficientemente con esas obligaciones deberá optimizar el beneficio derivado de aquellos. Todas las actividades se pueden realizar dentro o fuera de los límites del proceso electoral.

El Tribunal Supremo Electoral emitió, el 17 de diciembre de 2002, el acuerdo 330-2002 en el que define lo que debe entenderse por "divulgación o propaganda política" por una parte, y lo relativo a "propaganda electoral", por otra. En el artículo 1o. se preceptúa que: "Debe entenderse por divulgación o propaganda política la que realizan los partidos políticos para difundir sus principios, programas e ideología, así como su pensamiento frente a los distintos asuntos de interés nacional" preceptuando además que las actividades que efectúen las organizaciones políticas "con carácter de proselitismo o difusión ideológicas son libres" y se hace la salvedad que "Mediante este tipo de publicidad no podrán promover candidatos a cargo de elección popular".

En el artículo 2o. del referido acuerdo, se define la propaganda electoral como aquella

> que realicen los partidos y comités cívicos, lo mismo que los candidatos a cargos de elección popular, con el fin de obtener apoyo electoral. Estas actuaciones quedan reguladas conforme lo dispuesto en la Ley Electoral y de Partidos Políticos y el Reglamento a la Ley Electoral (acuerdo núm. 181-87 del Tribunal Supremo Electoral), y podrán desarrollarse libremente y sin más limitaciones que las contempladas en dicha Ley y su Reglamento desde el día siguiente a la convocatoria a elecciones y hasta treinta y seis horas antes de la señalada para el inicio de la votación.

Conforme a esa normativa, únicamente a la propaganda electoral con la que se promuevan candidatos serían aplicables las disposiciones sobre esa materia incluidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, pues toda la demás está dentro del rango de libre y bajo el cobijo del derecho constitucional y ley mencionada en el primer párrafo.

En la ley especializada, el tema de la "Propaganda electoral" aparece regulado en el libro cuatro, "Proceso electoral", título único, "Desarrollo

del proceso electoral", en el capítulo cuatro y en los artículos 219 a 223, que tienen los epígrafes siguientes: De la propaganda electoral y garantía de su ejercicio; Tiempos máximos de transmisión de propaganda; De la propaganda por medio de prensa, radio y televisión; De la obligación de remitir tarifas y De las prohibiciones, respectivamente. Los cinco artículos fueron objeto de modificación en la última reforma introducida a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Antes figuraban los mismos con estos encabezados: requisitos de la propaganda electoral, de las manifestaciones y reuniones, de la radio y televisión del Estado, de los medios privados de comunicación y de las prohibiciones, en su orden. Ningún capítulo de la ley, a excepción del aquí abordado, fue objeto de cambio en un 100%, circunstancia que llama la atención sobre la importancia asignada a este aspecto.

El primer artículo empieza por advertir que la propaganda electoral es libre, que ninguna autoridad puede impedir las manifestaciones o reuniones para ese fin y que durante el proceso electoral corresponderá con exclusividad al TSE la aplicación de toda norma legal aplicable a ese aspecto. Derivado de esto último, la autoridad electoral es la única que podrá autorizar los lugares en donde se podrá colocar la misma, así como su remoción, debiendo velar porque los partidos políticos la retiren dentro de un plazo de sesenta días de concluido el proceso electoral respectivo.

En el segundo de los artículos señalados se establece el procedimiento que debe seguirse para fijar la duración y horario de los mensajes propagandísticos partidarios en los medios radiales y televisivos, contemplándose que éstos no podrán negar a ningún partido la contratación de propaganda dentro de los límites establecidos, con el señalamiento de que no pueden aplicarse tarifas diferentes por los mismos servicios, cuestión que para un debido control está amarrada a la obligación de los medios de remitir sus tarifas a la autoridad electoral en los plazos y bajo las conminatorias previstas en el artículo 222.

Por último, en el artículo 223, bajo un extenso catálogo, se hace enumeración de todas las acciones que constituyen "prohibiciones", las cuales abarcan a partidos políticos, funcionarios y empleados públicos, contratistas del Estado, medios de comunicación y particulares, aunque no están debidamente reguladas las sanciones en caso de ser transgredidas.

En el Reglamento a la Ley Electoral, el renglón de la propaganda electoral se encuentra normado en los artículos 27 al 38, es decir, en doce di-

ferentes normas, y ya en algunas se contemplaban aspectos que hasta ahora figuran en la ley, como lo viene a ser la referida con la obligación de los medios de comunicación social de no aplicar en anuncios políticos tarifas diferentes a las de tipo comercial, pero no obstante denuncias informales sobre la violación de esta disposición no existen antecedentes de instrucción de procedimientos por esos actos, mucho menos imposición de sanciones.

XVIII. EVALUACIÓN

Hacer una evaluación de los partidos guatemaltecos no resulta tarea sencilla por varias razones. En primer lugar, porque

> Es necesario recordar que la sociedad guatemalteca tiene escasa cultura democrática, producto de un largo y tormentoso pasado autoritario, represivo y signado por la violencia política. Dicha cultura aparece además, acompañada de una desafección al sistema democrático representativo por parte de los principales actores de la sociedad. Más allá de sus defectos propios, que son muchos, difícilmente los partidos puedan encontrar en este contexto la legitimidad que les es indispensable para el ejercicio de sus funciones.[33]

Por si lo señalado antes fuera poco para entender a cabalidad el ambiente en que se desenvuelven los partidos políticos guatemaltecos, debe sumarse a ello que las diversas comunidades indígenas existentes —motivo de orgullo nacional— reclaman su propio espacio, se comunican a través del idioma español y más de veinte diferentes idiomas mayas y desde hace más de quinientos años han estado sometidas a un régimen de explotación, exclusión y discriminación, cuestiones que hacen compleja la labor que los partidos políticos deben realizar modernamente.

Guatemala, además, es un país en donde tradicionalmente los sectores sociales no han sido atendidos adecuadamente, los renglones presupuestarios destinados a educación, salud, vivienda y capacitación han sido relegados y los de seguridad y defensa han tenido prioridad. Cuenta con municipios en donde la justicia sigue siendo una ilusión y en donde la

[33] Olascoaga, Daniel R., *Revista Diálogo*, FLACSO, Guatemala, 2003.

sola presencia de un funcionario judicial no asegura ni garantiza el cumplimiento y respeto de la ley, que es interpretada de manera muy singular, incluso por la propia Corte de Constitucionalidad, que recientemente autorizó la participación como candidato a la presidencia de una persona con claras prohibiciones para ello.

Las tareas en la que se está trabajando desde hace varios años, como lo es la construcción de un Estado de derecho y el fortalecimiento institucional, parece ser que no se cumplen a la medida de las circunstancias. En lo que concierne a lo primero, las políticas de desarrollo institucional que comprende la modernización de los tres organismos del Estado y otras instituciones públicas no han sido suficientes. El orden y la aplicación real y efectiva de la ley, entendida ésta como instrumento para el desarrollo y bienestar de la sociedad, no se alcanzan debidamente. En lo segundo, la tragedia que padece el país actualmente como consecuencia de desastres naturales, desnuda las graves carencias del país y las dificultades para atender adecuadamente las necesidades de la población, las que si en épocas normales, incluso favorables al progreso y desarrollo, no son satisfechas, en tiempos de emergencia son verdaderamente dramáticas. El desempeño de la economía es determinante para lograr un cambio en las condiciones de vida de la población, pero si no mejora los obstáculos crecen y además, si la infraestructura sufre los embates de la naturaleza, afecta la totalidad del aparato productivo, manteniéndose un clima de permanente hostilidad para el progreso.

Dentro del ambiente descrito es que se debe evaluar el funcionamiento de los partidos políticos.

Desde el punto de vista estrictamente legal, la LEPP contiene y desarrolla los principios que de conformidad con la Constitución Política de la República norman todo lo relativo al ejercicio de la ciudadanía, la organización y funcionamiento de las organizaciones políticas, las características de las autoridades electorales, la organización del proceso electoral y el sistema electoral, en el sentido de las formas en que se convierten los votos en puestos de elección. Al abordar el tema de la ciudadanía, resulta que bastantes guatemaltecos mayores de dieciocho años no aparecen inscritos en el Registro de Ciudadanos, lo que obedece a varios factores, pero ello no limita, prácticamente hace nula la participación política, toda vez que si no se tiene la condición de “ciudadano” no se puede ni siquiera emitir el voto, ya no digamos ingresar a una organización política.

El funcionamiento de los partidos políticos, y en eso parece existir consenso en bastantes sectores de la población, se caracteriza por no apego a principios y prácticas democráticas en su interior, su falta de representatividad, su poca transparencia en el origen y manejo de los recursos financieros, entre otras carencias. Las autoridades electorales gozan de crédito, sin que dejen de haber quejas en contra de algunos integrantes del personal del interior del país. El proceso electoral se organiza eficientemente, pero como las mesas electorales no pueden instalarse en lugares diferentes a las cabeceras municipales se provoca que la población rural, la mayoritaria, tenga serios obstáculos para poder ejercer el derecho de voto.[34] El sistema electoral plasmado en la ley ha funcionado, pero es perfectible.

Desde el punto de vista institucional, los partidos políticos guatemaltecos no han cumplido cabalmente con sus funciones de mediación y articulación, en ese orden basta con recordar que ninguno de los partidos que han gobernado ha sido nuevamente electo, prueba irrefutable de la frustración que ha causado en la ciudadanía su forma de administrar el Estado. Algunos partidos han sido fugaces en la palestra y ello ha conducido a su cancelación, no obstante que el control que se tiene sobre su funcionamiento en estricto apego a derecho es relativo. Los partidos políticos en su inmensa mayoría no han cumplido con sus obligaciones básicas, pues teniendo una riquísima fuente de inspiración en los problemas nacionales, que los obliga a promover análisis para su solución, esa tarea es prácticamente nula y las veces que se hace se caracteriza por "demandar" y "exigir", más que en proponer y alcanzar acuerdos.

Desde el punto de vista de la opinión pública el cuadro es aterrador. La Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASÍES, ha realizado varios estudios titulados "La cultura democrática de los guatemaltecos", y en ellos se constata que los partidos políticos gozan de poca confianza entre la población, no sólo en forma individual sino que también al relacionarlos y compararlos con otras instituciones.

La Fundación Soros también ha realizado encuestas con la finalidad de conocer la percepción de los guatemaltecos sobre los partidos políti-

34 Será hasta las elecciones generales correspondientes al año 2007 que se instalarán juntas receptoras de votos en poblados diferentes a las cabeceras municipales, lo que requerirá de un esfuerzo extraordinario de organización de la autoridad electoral y los diferentes actores políticos.

cos, y de éstas resulta que un 54% de la ciudadanía se encuentra insatisfecha con la labor realizada por ellos.[35]

Una ligera revisión de los medios escritos de comunicación social de mayor circulación en el país es suficiente para estimar que los partidos políticos y los políticos no gozan de mayor aprecio en el medio. *Prensa Libre*, en su editorial del 5 de marzo de 2004, titulado "La ética pública en crisis profunda", hace una serie de consideraciones acerca del desempeño de la democracia en Latinoamérica, y al referirse al caso nacional hace fuertes señalamientos al respecto.

Los partidos políticos, en resumen, han renunciado a sus funciones de promoción y ejercicio del debate político, permitiendo que el mismo se corra a otras instancias, como lo son diferentes ONG's, asociaciones empresariales y de trabajadores, organizaciones de promoción y defensa de derechos humanos, medios de comunicación y "analistas políticos", que a diestra y siniestra satanizan a los partidos políticos y a los políticos mismos, sin que se presenten defensas, aclaraciones o explicaciones, con lo que se materializa el adagio aquel que reza "el que calla, otorga".

Desde el punto de vista histórico, está claro que los partidos políticos no han jugado el verdadero papel que les corresponde, y es triste recordar en los primeros años de democratización algunos casos de diputados señalados de cometer ilegalidades, que fueron protegidos por no pocos de sus pares en el Congreso de la República, haciendo uso y abuso de la figura del antejuicio, derecho por el cual no pueden ser detenidos ni enjuiciados los dignatarios sin que preceda declaración, hoy de la Corte Suprema de Justicia, y antes del propio Congreso, de que "ha lugar a formación de causa penal".

En el segundo periodo constitucional, 90-95, lo sucedido entre el 25 de mayo y el 7 de junio de 1993 conmocionó a la comunidad política, pues poco faltó para derrumbar la joven experiencia democrática que se había iniciado en 1986. En aquel lapso, el presidente de la República dio un autogolpe de estado por medio del cual disolvió el Congreso de la República, la Corte de Constitucionalidad y la Corte Suprema de Justicia, aduciendo para ello que había sido objeto de chantajes políticos y que de-

35 En la edición del matutino Siglo XXI correspondiente al 3 de septiembre de 2003, aparece un artículo de Carmen Rosa de León Escribano, "El proceso Electoral según los guatemaltecos.", en donde hace mención de la serie de encuestas realizadas por la Fundación Soros y presenta algunos de los datos de las mismas.

bía tomar esa decisión en aras del interés nacional, cuestión que es repudiada y la Corte de Constitucionalidad, en histórico fallo del 25 de mayo de ese año, declara inconstitucionales las normas temporales del gobierno dando vía al restablecimiento del orden constitucional. "Al analizar las causas de ese movimiento, son los partidos políticos quienes en gran parte cargan con la responsabilidad en la gestación y desarrollo de la crisis, ya que a partir de la apertura democrática no supieron definir su misión en el nuevo contexto y abusaron de su poder".[36]

Todo lo que ha sufrido y padecido el país en estos casi veinte años de vida democrática, no puede ser achacado con exclusividad a los partidos políticos, pero la experiencia señala que esas instituciones no han sabido aprovechar la oportunidad, para lograr mejores niveles de gobernabilidad en Guatemala.

XIX. Reformas planteadas en la actualidad y tendencias

La Ley Electoral y de Partidos Políticos se ha reformado en cuatro ocasiones,[37] pero ello no debe entenderse como que a tal instrumento se le hayan introducido cambios sustanciales, porque esos cambios atendieron detalles no cuestiones de fondo que hayan alterado el régimen electoral guatemalteco.

La reforma recién aprobada por el Organismo Legislativo, tiene por antecedente el Acuerdo de Paz sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, suscrito por el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca en Estocolmo, Suecia, el 7 de diciembre de 1996, en donde se solicita al TSE conformar y presidir una Comisión de Reforma Electoral integrada por un representante y un suplente por cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria (en ese momento siete organizaciones) y dos miembros y sus respectivos suplentes junto con un presidente, a ser designados por la máxima autoridad electoral. La Comisión de Reforma Electoral quedó conformada e instalada dentro del tiempo previsto en el Acuerdo, inició sus funciones en abril de 1997 concluyendo en junio de 1998, presentando el informe "Guatemala,

36 Thesing, Josef, *Al rescate de la democracia en Guatemala*, Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, Fotopublicaciones, 1993, p. 22.

37 Decretos núms. 51-87, 74-87, 35-90 y 10-04 del Congreso de la República.

Paz y Democracia", que reproduce los instrumentos que dieron vida a esa instancia: una parte general (en ella se hace mención de los antecedentes, integración de la comisión y modificaciones que sufrió como consecuencia de renuncias, apoyos recibidos, actividades de soporte y otros puntos relacionados con el contexto que se vivió durante el lapso que funcionó la Comisión); la exposición de motivos; la propuesta legislativa y una serie de recomendaciones y consideraciones finales. Este documento lo consideró el TSE, lo hizo suyo y en uso de su facultad de iniciativa de ley, lo presentó al Congreso de la República en agosto de 1998, y esa legislatura prácticamente lo engavetó, siendo la correspondiente al periodo 2000-2004 la que hace las gestiones tendientes a obtener su aprobación, para ello lo traslada a su Comisión de Reformas Electorales que emite dictamen favorable, pero le introduce una serie de cambios que provocaron una reacción negativa de la autoridad electoral por estimar que ellas podrían afectar su independencia. No obstante, el Congreso las aprobó en segunda lectura y pidió a la Corte de Constitucionalidad su dictamen, el que se expidió el 5 de marzo de 2002, estimando que viola la Constitución Política de la República la propuesta de reforma a los artículos 3o., 205, último párrafo, 220 y 254.

Por esa misma fecha se procedió al relevo de magistrados del Tribunal Supremo Electoral y empezaron a surgir una serie de opiniones en contra de las reformas a la ley, por lo que esa legislatura tampoco concretizó ninguna reforma.

Los diputados electos en noviembre de 2003, que tomaron posesión de sus cargos en enero de 2004, retomaron el proyecto y anunciaron que tendría prioridad el tema electoral, conformando la Comisión de rigor que por medio de su presidenta anunció que aprobarían las reformas en la situación en que se encontraban para posteriormente iniciar otro proceso más amplio, con lo que no se desperdiciarían los recursos invertidos en la formulación del proyecto sobre el que ya se había pronunciado la Corte de Constitucionalidad, lo que efectivamente se cumplió, aún con las inconformidades expresadas por diferentes grupos.

Estas últimas reformas no introducen cambios significativos al régimen electoral guatemalteco. ¿Por qué esa afirmación? El Acuerdo de Paz antes relacionado, planteaba como agenda mínima y no limitativa, a ser desarrollada por la Comisión, una que contenía los puntos concernientes a documentación, empadronamiento, votación, transparencia y publicidad, campañas de información y fortalecimiento institucional.

El primer tema es clave para el fortalecimiento del proceso electoral guatemalteco. Es sabido

> que la falta de documentación confiable es un obstáculo para la realización de las distintas etapas del proceso electoral, las partes ven la conveniencia de instituir un documento único de identidad con fotografía que sustituya a la actual cédula de vecindad y que, en el marco de la identificación para todos los actos de la vida civil, sirva también para los procesos electorales. La emisión de dicho documento estaría a cargo del Tribunal Supremo Electoral a través del Registro de Ciudadanos, para lo cual se promoverían las reformas correspondientes a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y al Código Civil.[38]

La Comisión de Reforma Electoral atendió esa petición e incluyó en su propuesta legislativa al artículo 125 bis "Cédula de Identificación Personal", a través de la cual se le asignaba al TSE la responsabilidad de emitir, controlar y administrar un nuevo documento de identificación que sería regulado por una ley ordinaria. El Congreso de la República decidió no atender la propuesta, eliminando el texto sugerido y aprobando otro en que se ordena la creación de una institución que será integrada entre otros entes, por el Tribunal Supremo Electoral. Esa nueva entidad es el Registro Nacional de las Personas. La normativa ya fue aprobada por el Organismo Legislativo en tres lecturas, encontrándose aún pendiente de la aprobación definitiva.

En Guatemala el sistema de Registro Civil es descentralizado, está a cargo de las municipalidades que también tienen la responsabilidad de administrar la cédula de vecindad, documento oficial de identificación que debe presentarse a las autoridades electorales para poderse inscribir en el Registro de Ciudadanos, por consiguiente la cédula es la principal fuente de información del padrón electoral y dadas las debilidades que presenta, la autoridad electoral previamente a confirmar la procedencia de inscripción de una persona en sus registros, acude directamente a los asientos originales a comprobar la existencia de los asientos de inscripción. Todo ese esfuerzo que realiza el ente electoral no sólo le ha valido

[38] Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral suscrito entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca el 7 de diciembre de 1996. Aparece en *Guatemala, paz y democracia. Informe de la Comisión de Reforma Electora*l, Guatemala, Litografía CIFGA, 2000.

experiencia sino que también le ha permitido afianzar su credibilidad frente a la población, en vista de que esa tarea es precedida de explicaciones a la ciudadanía que en términos generales acepta las demoras que ello causa en función de la seguridad de su inscripción. El crear una nueva institución, que obviamente debe abarcar toda la República, conllevará un desperdicio de recursos nacionales, porque ya el TSE a través del Registro de Ciudadanos es de las pocas instituciones que tiene presencia en todo el territorio nacional y bastantes de sus delegados no sólo cuentan con el perfil para realizar tareas propias de atención al público y recibir y registrar datos de identificación, sino que también tienen la oportunidad de realizarlas sin que ello demande una mayor inversión de recursos.[39] Uno de los aspectos que ha sido duramente criticado en el caso guatemalteco, es que muchas personas no tienen acceso a la ciudadanía, pues no obstante que la Constitución Política de la República señala en su artículo 137 que lo son los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad, este enunciado está lejos, muy lejos de la realidad, en donde resulta que bastantes guatemaltecos han superado ese límite de edad pero no se encuentran inscritos en el Registro de Ciudadanos por lo gravoso que resulta ello, dado el largo procedimiento que debe seguirse para lograrse la inscripción. En conclusión, la postura del Congreso en relación al tema del documento de identificación no parece ser la más feliz, y negarle este espacio a la autoridad electoral es ir no sólo en contra de lo señalado en el Acuerdo de Paz, sino en sentido contrario a la lógica organizacional y esfuerzos que se hacen en la línea de modernización del Estado.

El segundo aspecto mencionado en el Acuerdo de Paz era lo relacionado con el empadronamiento, pero este no ha provocado mayor interés por parte de la opinión pública, no obstante que es un agudo problema que presenta el país porque desde ahí empieza el problema relacionado con la poca participación electoral, y es que si se requieren esfuerzos especiales para ejercitar los derechos políticos, estos deberían reducirse, aunque lo ideal lo constituiría su misma eliminación, de tal suerte que una persona no tenga que realizar largas, tediosas y caras gestiones para

39 Los delegados y subdelegados del Registro de Ciudadanos en las cabeceras departamentales y municipales, en su orden, ya cuentan con cierta infraestructura que facilitaría esa actividad. Además bastantes de ellos durante época no electoral cumplen con pocas tareas que casi se reducen a empadronamientos que en algunos casos no superan más de diez operaciones al mes.

obtener su ciudadanía, lo que se lograría, y como ya funciona en otros lugares, centralizando en una sola entidad el Registro Civil y el de Ciudadanos, de tal suerte que al cumplir dieciocho años se le extienda su documento de identificación que lo habilitará automáticamente para el ejercicio de esos derechos.

El asunto de la transparencia y publicidad engloba varios aspectos, el primero es el relacionado con la forma en que se publican las convocatorias a las asambleas de los partidos políticos, el segundo abarca el sensible factor del financiamiento y el acceso a los medios de comunicación de parte de partidos políticos y candidatos, el tercero comprende la publicidad que debe darse a los libros de cuentas e informes de los donantes para "comprobar la procedencia lícita de los recursos", y el cuarto, la necesidad de tipificar el delito de financiamiento electoral ilícito, los que no fueron satisfechos plenamente.

El tema del contencioso electoral no se desarrolla, y dadas las posiciones que se han asumido para no "inmiscuirse" en los asuntos de los partidos, ha dado motivo para que en éstos se violen derechos de afiliados, por lo que fortalecer a las autoridades electorales resulta ser una necesidad imperiosa, máximo si tomamos en cuenta las debilidades que presenta el sistema judicial guatemalteco. Constituye ausencia evidente lo vinculado a la promoción de la participación política de mujeres, jóvenes y de grupos indígenas, pues está probado que dejar este asunto sin regulación específica, apunta a la marginación y exclusión de estos grupos y que de alguna manera se les debe involucrar con más fuerza en aquellos niveles donde se toman decisiones que afecten su vida. En términos generales, los partidos políticos no son organizaciones modernas ni innovadoras, reproducen la cultura imperante por tantos años en el país, y que ha dado lugar a conflictos sociales que podrían evitarse en la medida que se dé respuesta a las exigencias de cambio social y de inclusión de importantes grupos sociales a una auténtica ciudadanía.

Pareciera ser que esta última reforma electoral guatemalteca no es precisamente (y como lo señaló Félix Castillo Milla, presidente del Tribunal Supremo Electoral en el sexenio 1996-2002, al dirigirse el 14 de junio de 2001 a los diputados al Congreso de la República), el mejor

> esfuerzo para modernizar el sistema, recordemos que aún no estamos analizando los sistemas electorales, es decir, estamos saltándonos un gran tema que de acuerdo con los estudiosos del derecho electoral es ineludible;

> pero que, desde la perspectiva de una democracia en maduración es comprensible. Estamos seguros que de aprobarse la reforma electoral, tal y como se ha propuesto, dentro de poco ya se estará debatiendo sobre los sistemas, la creación de ciertos distritos uninominales, el fortalecimiento de la actividad jurisdiccional del TSE, lo referente a los temas contenciosos electorales, la profesionalización de los funcionarios electorales, etcétera.

Porque los cambios introducidos en mayo de 2004 no son todos los contemplados en el Acuerdo de Paz sobre Reformas Electorales, el que por cierto incluía una "agenda mínima", es que se planteó la necesidad de discutir una segunda generación de reformas, que comprenderían temas sustantivos. Pero antes de eso se deben corregir las deficiencias del Decreto 10-04, y por ello el 15 de marzo de 2005 la Comisión Específica de Asuntos Electorales se pronunció a favor de nuevas reformas, las que fueron aprobadas por el Congreso de la República y remitidas a la Corte de Constitucionalidad. Esta acción del Organismo Legislativo fue posteriormente ampliada, ya que el 2 de agosto se presentó una nueva iniciativa de reforma, la que también fue aceptada y trasladada a la Corte de Constitucionalidad para el dictamen respectivo. Ambas iniciativas "armonizan" conceptos contenidos en el decreto 1-85 y la última reforma introducida a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y facultan al Tribunal Supremo Electoral para formular los padrones municipales conforme a su base de datos, es decir, sin necesidad de esperar la que tendría que facilitarle la nueva institución a cargo de la emisión de otro documento de identificación, como está diseñado en la Ley del RENAP.

Además, existe el compromiso de los partidos políticos con representación en el Congreso de emprender un nuevo proyecto de ley, el que debe abarcar, por lo menos, los temas del financiamiento, baste en ese sentido indicar que la propuesta efectuada por el TSE al respecto, incluía treinta y dos medidas y se aprobaron sólo seis, quedando pendientes veintiséis, números que reflejan lo difícil que fue alcanzar acuerdos y que también llevan a pronosticar agudos debates al momento de discutir nuevamente el tema; el de la democratización interna, empezando por la urgencia de incorporar normas que faciliten la participación directa de los afiliados, pero para ello existen diferentes propuestas y criterios; el del voto de los guatemaltecos en el extranjero, que por cierto ha sido abordado con mayor rigor técnico en los últimos meses; y el de las cuo-

tas, tanto de mujeres como de indígenas, que usualmente se discute más que con datos y argumentos, con pasión, lo cual de alguna manera contamina un sano debate.

XX. A MANERA DE CONCLUSIONES

Los partidos políticos en Guatemala no han demostrado con hechos concretos que pueden trabajar en armonía discutiendo los problemas que tiene el país, mucho menos dando solución a los mismos.

Estas organizaciones se han distinguido por el caudillismo, autoritarismo y su intolerancia, lo que ha llevado a que la población pierda confianza en ellas. Las características señaladas, en diferentes matices, parecieran estar presentes en la casi totalidad de partidos políticos. En unos, la primera característica se presenta de manera evidente y uno de sus indicadores palpable los constituye el hecho de que dos, tres o más miembros de una familia forman parte del Comité Ejecutivo, órgano en que a la postre es en el cual se toman, sino todas, sí las más importantes decisiones. El autoritarismo se da por la existencia de respeto y "sumisión" de parte de las bases a los dirigentes que proceden, en algunos casos, con total irrespeto a normas básicas en el actuar de grupos democráticos, teniéndose, por ejemplo, de ello el incorrecto actuar de algunos secretarios de actas que no entregan los libros donde deben asentarse las actas correspondientes a las sesiones de las asambleas si no reciben instrucciones de hacerlo de parte de "arriba" o lo peor, cuando se toman resoluciones que no han sido apoyadas por ellos; y por último, la intolerancia no sólo a opiniones de los propios miembros del partido y a otros correligionarios de entidades diferentes, sino a una sociedad que aún se encuentra en proceso de descubrimiento de diversas manifestaciones culturales, como consecuencia de su riqueza etnológica, y que durante mucho tiempo han sido censuradas, incluso condenadas sin razón alguna.

Si en términos generales, como lo afirma Luis Pásara en *Paz, ilusión y cambio en Guatemala. El proceso de paz, sus actores, logros y límites*,[40] el país presenta ausencias de liderazgo, el caso de los líderes políticos es patético; un diplomático entrevistado afirmó que éstos carecen de visión

40 Pásara, Luis, *Paz, ilusión y cambio en Guatemala. El proceso de paz, sus actores, logros y límites*, Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Serviprensa, 2003.

y de calidad, lo que prácticamente se confirma por los guatemaltecos, que en recientes encuestas en un porcentaje del 42.9% no responden a la simple mención del nombre de tres líderes nacionales que les inspiren confianza para dirigir el país.

Quizá por todo eso y más es que Guatemala presenta un índice bajo de institucionalidad de su sistema de partidos, en donde un escaso 30% de la opinión pública los considera indispensables para el progreso del país y registra, en comparación con otros países de América Latina sobre diferentes aspectos de la vida institucional, promedios nada gratos.[41]

XXI. Bibliografía

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, "Leyes fundamentales", *Revista del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, Digesto Constitucional*, Guatemala, 1978.

———, Decreto núm. 1-85, *Diario Oficial Guatemala*, 27 de diciembre de 1985.

ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES, *Guatemala: monografía de los partidos políticos 2000-2002*, 2003.

BONEO, H. y TORRES RIVAS, E., *¿Por qué no votan los guatemaltecos?*, Guatemala, International IDEA-Tribual Supremo Electoral-PNUD F&G Editores, 2000.

COMISIÓN DE REFORMA ELECTORAL, "Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral suscrito entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca el 7 de diciembre de 1996", *Guatemala, paz y democracia*, Guatemala, Litografía CIFGA, 2000.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA, decretos núms. 51-87, 74-87, *Diario Oficial Guatemala*, 25 de septiembre y 27 de noviembre de 1987.

———, Decreto 35-90*, Diario Oficial*, Guatemala, 8 de junio 1990.

———, Decreto 10-04, *Diario Oficial*, Guatemala, 26 de mayo de 2004.

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, *Gaceta jurisprudencia*l, núm. 18, expediente núm. 280-90, 1990.

41 Pueden consultarse esos datos en Payne *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, BID-IDEA, Temas, 2003.

ESCOBAR, C. A., "Antecedentes y estructura de la legislación electoral. Legislación electoral: Guatemala", *Legislación electoral comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela, Centroamérica*, San José, Costa Rica, Ediciones CAPEL, 1986.

LEÓN ESCRIBANO, C. R., "El proceso electoral según los guatemaltecos", *Siglo XXI*, 2003.

MIRADOR ELECTORAL, *Sexto resumen de actividades de observación*, correspondiente al periodo 23 de octubre-5 de noviembre de 2003.

MONTENEGRO RÍOS, C. R., *Historia de los partidos políticos en Guatemala*, Guatemala, Talleres Litográficos Mayaprin, 2002.

NACIONES UNIDAS, *Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano*, Guatemala, Argrafic de Guatemala, 2000.

OLASCOAGA, D. R., *Revista Diálogo*, Guatemala, 2003.

PAE (PROYECTO DE ANÁLISIS ELECTORAL), *Pulso Electoral*, núm. 7, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2004.

PÁSARA, Luis, *Paz, Ilusión y cambio en Guatemala: el proceso de paz, sus actores, logros y límites*, Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

PAYNE, J. M. *et al*., *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID-International IDEA, 2003.

PINEDA DE MONT, M., *Recopilación de las Leyes de Guatemala*, Guatemala, Talleres de Impresos Industriales, 1979.

Prensa Libre, 27 de marzo de 2004.

SCHWANK, J., "El ordenamiento interno de los partidos políticos", *El ordenamiento interno de los partidos*, Guatemala, ASIES-Editorial Piedra Santa, 1989.

THESING, J., *Al rescate de la democracia en Guatemala*, Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos-Fotopublicaciones, 1993.

TORRES RIVAS, E. y GONZÁLEZ, S., "La difícil legitimidad: Elecciones en Guatemala", *Revista Diálogo*, Guatemala, núms. 11 y 12, 1999.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, *Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales*, Guatemala, Embajada de Suecia-International IDEA-Minugua-Papelera Fuentes, 1997.

www.tse.org.gt.

www.miradorelectoral2003.org.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN HONDURAS

Mario Alfonso AGUILAR GONZÁLEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos*. III. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación*. IV. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema*. V. *Partidos políticos*. VI. *Requisitos para constitución de partidos*. VII. *Requisitos para constitución de partidos a nivel departamental, provincial o cantonal*. VIII. *Estructura interna*. IX. *Democracia interna. Derecho de participación*. X. *Tratamiento del tema de género*. XI. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos: juventud, grupos étnicos y otros*. XII. *Financiamiento de los partidos políticos*. XIII. *Coaliciones, fusiones, alianzas*. XIV. *Extinción y cancelación de los partidos políticos*. XV. *Otras formas de participación política*. XVI. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas*. XVII. *Afiliación a organizaciones internacionales*. XVIII. *Evaluación*. XIX. *Reformas planteadas*. XX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En el decir de Karl Loewenstein:

> La mayor parte de las Constituciones ignoran de manera expresa a los partidos políticos y consecuentemente no se les considera detentadores oficiales y legítimos del poder, sin embargo, difícilmente puede dudarse de su estatus como legítimos detentadores del poder en la sociedad de masas,

> por su capacidad de movilizar y activar a los destinatarios del poder para que cumplan su función de electores, por lo que son indispensables en el proceso político de todas las organizaciones estatales, tanto constitucionales como autocráticas, pues llevan a cabo la designación de los detentadores del poder y aun siendo partidos únicos, son el instrumento indispensable del único detentador del poder sobre los destinatarios del poder.

En Honduras, los partidos políticos no tienen más de ciento cincuenta años y operan como elementos integrales del proceso del poder desde hace cincuenta años aproximadamente, pues es hasta entonces que se constituyen como una asociación de personas con las mismas concepciones ideológicas para participar en el poder político o conquistarlo, y para la realización de su objetivo poseen una organización permanente.

Estas asociaciones, antes de 1957, no pasaron de ser facciones o camarillas políticas, generalmente con clientela de un líder político y se les reconoce como detentadores oficiales del poder, ya que entran a ser regulados por la Constitución sancionada y decretada ese año (artículos 41 y 42 de la Constitución Política de 1957).

II. Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos

Honduras ha seguido la tradición en la aparición de formaciones políticas organizadas que han llegado a constituirse en intermediarios entre la sociedad civil y el Estado, así como en Inglaterra y Francia en donde aparecieron whigs y los tories, los jacobinos y los girondinos y en Estados Unidos los republicanos y demócratas, en Centroamérica aparecieron los liberales y los conservadores, originalmente organizados alrededor de algún caudillo, pero posteriormente estructurándose alrededor de ideales y objetivos.

La teoría nos enseña que estas formaciones se han convertido en verdaderos detentadores del poder de manera oficial, pues el texto mismo de la Constitución del Estado se refiere a ellas en razón de la importancia que han adquirido por su capacidad de convencimiento y conducción de masas, y el eficaz medio para que los ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos accedan al gobierno de sus respectivos Estados.

El escenario político hondureño estuvo dominado en la primera mitad del siglo XX por dos formaciones políticas, y no es sino hasta avanzada

la segunda mitad que comienzan a gestarse otras formaciones para completar un número de cinco, aunque las únicas que han triunfado en elecciones y han compartido el poder son las dos primeras. Sin embargo, en el último proceso eleccionario realizado en 2000, los partidos más jóvenes alcanzaron en el nivel electivo diputadil, entre las tres, doce diputados de los ciento veintiocho que componen el pleno del Congreso Nacional. He aquí un esbozo histórico de los partidos políticos de Honduras:

1. *Partido Liberal de Honduras*

En 1884, bajo el liderazgo del doctor Céleo Arias, un grupo de hondureños fundó como asociación un partido que se denominó "Liga Liberal", cuya meta era la organización del Partido Liberal con miras a las elecciones de 1887. Tras la muerte de Arias en 1890, el doctor Policarpo Bonilla reunió en Tegucigalpa una convención el 17 de enero de 1891, la cual constituyó el Partido Liberal oficialmente.

El Partido Liberal de Honduras es una institución política de derecho con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su ideario indica que el partido fundamenta su existencia en la doctrina democrática traducida en el ejercicio del poder público; reconoce que los poderes públicos deben sustentarse en el principio de la integración nacional; reafirma su convicción de mantener en Honduras un clima de paz social y de tolerancia política; se opone al caudillismo y a la tiranía; proclama la igualdad de la mujer y el pluralismo ideológico; propende a afianzar la seguridad nacional e individual, y sustenta la preservación del equilibrio ecológico, entre otros.

2. *Partido Nacional de Honduras*

Para contrarrestar a los liberales radicales, el general Luis Bográn reunió en Santa Bárbara a los liberales moderados y a personas sin definición política, con el fin de formar un nuevo partido político. Allí se firmó un acta constitutiva y se acordó reunir en Tegucigalpa, el 30 de enero de 1891, una asamblea de representantes de todo el país para aprobar los estatutos de lo que tentativamente se le llamaba Partido Nacional.

La Asamblea se reunió el 8 de febrero de 1891, y se fundó el Partido Progresista veintitrés días después de haber sido fundado el Partido Libe-

ral. No obstante, el acto fundacional oficialmente reconocido del Partido Nacional data del 27 de febrero de 1903, en la constitución del denominado "Club Central La Democracia" por parte del general Manuel Bonilla y seguidores del progresismo de 1891.

El Partido Nacional de Honduras es una institución de derecho público con jurisdicción en el territorio nacional, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza la Constitución y las leyes vigentes en el país. Se inspira, funciona y actúa dentro de los principios republicanos democráticos y representativos, y se rige de conformidad a lo preceptuado en la Constitución de la República, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Su ideario, sus estatutos, reglamentos y demás disposiciones que emanen de sus autoridades legalmente constituidas. Se señalan entre sus objetivos: el afianzamiento y desarrollo de la nacionalidad hondureña; la consecución de la justicia social, con libertad y democracia; la efectiva participación política de los ciudadanos para alcanzar el poder público; el desarrollo económico, cultural y social de Honduras; el combate a la corrupción, y el mantenimiento de la forma republicana, democrática y representativa de gobierno.

Las anteriores anotaciones nos demuestran el tronco común ideológico liberal de los partidos tradicionales hondureños. Desde esta perspectiva y sometidos a varias reestructuraciones, ambos partidos bregan solos en el proceso político hasta la década de los años sesenta, en la que comenzaron a gestarse otras dos formaciones políticas, las que ahora se conocen como Partido Demócrata Cristiano.

3. *Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDC)*

Fundado por Hernán Corrales Padilla en 1968, alcanza su reconocimiento oficial el 15 de julio de 1980. El Partido Demócrata Cristiano sustenta los principios siguientes: la dignidad fundamental de la persona humana; la primacía del bien común sobre el bien particular; la vigencia de la democracia participativa e integral; el pluralismo ideológico; la protección de la vida; el apoyo a la familia y la juventud; el combate a la pobreza, y la democratización de la sociedad.

4. *Partido Innovación y Unidad (PINU)*

Fundado en 1969 por el doctor Miguel Andonie Fernández. Su reconocimiento oficial se produjo el 4 de diciembre de 1978.

El Partido Innovación y Unidad sustenta su doctrina en el socialismo democrático; la lucha por el principio de innovación que significa cambio; la lucha por la unidad como expresión de nacionalidad. Propone, asimismo, el desarrollo de un sistema de democracia política, económica y social, sin imposición, explotación y marginamiento; una distribución del poder y la riqueza en función del trabajo. Afirma el Estado democrático y representativo como forma jurídico-política de la sociedad organizada y guarda el más estricto respeto a las libertades públicas.

5. *Partido Unificación Democrática*

Como producto de los Acuerdos de Esquipulas, en los que los presidentes de Centroamérica convienen en abrir espacios políticos a las denominadas fuerzas de izquierda, en Honduras el presidente Rafael Leonardo Callejas ofrece y garantiza el marco para la reincorporación de líderes de aquella tendencia a la vida nacional y su participación en el proceso de poder, es así que, dispensado por el Congreso Nacional de llenar una serie de requisitos legales, surge el Partido Unificación Democrática, reconocido como institución política en 1994.

En su ideario señala que busca transformar integralmente a la sociedad hondureña e incluir que en sus filas confluya la mentalidad cristiana, socialista o simplemente patriótica.

Ahora bien, constituidos los partidos políticos en elemento de unión indispensable entre el electorado, es decir, entre el pueblo organizado, el Parlamento y el gobierno, y habiéndose creado los mismos como instrumentos para institucionalizar la distribución del poder, se hizo necesaria su regulación.

No es sino hasta que se emite el decreto núm. 21 del 19 de diciembre de 1957, por parte de la Asamblea Nacional Constituyente que decreta y sanciona la Constitución Política, que en Honduras los partidos políticos se convierten en detentadores oficiales del poder y en instituciones intermediarias entre la sociedad y la estructura estatal. Es así que esta Constitución los define como "Asociaciones constituidas conforme a la Ley para fines electorales y de orientación política", y les reconoce su carácter de "Instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza la Constitución". Asimismo, se crea el Consejo Nacio-

nal de Elecciones independiente de los poderes públicos para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales.

La Constitución exige en esta etapa que los partidos políticos normen su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y republicanos que la inspiran, remitiendo a la Ley Electoral el fijamiento del número de afiliados para su organización e inscripción, y además de otras atribuciones le da al Consejo Nacional de Elecciones la facultad de registro de los partidos políticos.

El decreto núm. 20 del 3 de junio de 1965, que decreta y sanciona la Constitución de la República, sigue los preceptos de la Constitución Política de 1957, disponiendo el carácter de instituciones de derecho público de los partidos, garantizando su libre funcionamiento y sometiendo su registro al Consejo Nacional de Elecciones, que también se considera con jurisdicción nacional para todo acto y procedimiento electoral e independiente de los poderes públicos; pero esta Constitución incorpora la prohibición de formación de partidos políticos con base en distingos de raza, sexo y clase.

Honduras sufrió desde el 4 de diciembre de 1972, a raíz de un golpe militar, un periodo de facto que puso fin a la vigencia de la Constitución de 1965, y consecuentemente al Estado de derecho. Este periodo culminó el 20 de abril de 1980 con las elecciones para diputados a una Asamblea Nacional Constituyente, que decretó y sancionó la Constitución de la República en 1982. El gobierno militar, en su proclama con la que asumió el poder, se cuidó de darle vigencia a la normativa constitucional de 1965, iniciando, en tal sentido, el camino de retorno al orden constitucional. Así, el jefe de Estado, en Consejo de Ministros, emitió el decreto núm. 572 del 27 de diciembre de 1977, contentivo de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, en el cual introdujo los conceptos de la Constitución de 1965 sobre los partidos políticos, desarrollándolos con algunas variantes.

Se concretó la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, que se legisló mediante decreto núm. 53 del 20 de abril de 1981, la cual junto con la Constitución de la República, contenida en decreto núm. 131 del 11 de enero de 1982, fueron el marco de los partidos políticos hasta las más recientes reformas constitucionales y la emisión de una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, la que rige desde el 15 de mayo de 2004.

III. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación

En atención a la legislación anteriormente citada, podemos ubicar a los partidos políticos dentro de la misma.

En la Ley Electoral vigente desde 1977 se dispuso sobre los partidos:

1) Regula a los partidos políticos, sus coaliciones y fusiones y las candidaturas independientes como formas de organización y medios de participación política de la ciudadanía.
2) Le reconoce a los partidos políticos libertad de existencia y funcionamiento.
3) Le impone a los partidos políticos la obligación de perseguir sus fines por medios democráticos.
4) Prohíbe la formación de partidos políticos con base en la raza, el sexo y la clase.
5) Establece el Tribunal Nacional de Elecciones, integrado por miembros de los partidos políticos y de la Corte Suprema de Justicia.
6) Otorga al Tribunal Nacional de Elecciones la función de rectorar los procesos electorales.
7) Otorga al Tribunal Nacional de Elecciones, entre otras, la facultad de inscripción de partidos políticos, sus coaliciones y fusiones y la de registro de las candidaturas independientes.
8) Establece los requisitos de inscripción de los partidos políticos, sus coaliciones y fusiones y las candidaturas independientes.

La legislación posterior, de 1981 y 1982, hace acopio de los mismos conceptos, con variantes que se refieren básicamente a la forma de integración del órgano electoral, que adopta la participación de los partidos políticos legalmente reconocidos como las instituciones con derecho a designar un miembro propietario y un suplente en el ya mencionado órgano, e incluye en la naturaleza del mismo a un miembro propietario y su respectivo suplente designado por la Corte Suprema de Justicia, incluyendo la disposición de que si por variar el número de partidos con derecho a designar miembros en el organismo electoral el pleno de este se vuelve par, la Corte designará un miembro más para asegurar el número impar.

El decreto núm. 131 del 11 de enero de 1982 que decreta y sanciona la Constitución de la República de Honduras, continúa los preceptos de sus antecedentes de 1957 y 1965, y le da a los partidos el carácter de instituciones de derecho público, garantiza su existencia y libre funcionamiento y crea un Tribunal Nacional de Elecciones para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales con jurisdicción nacional, autonomía e independencia. Esta Constitución amplía el objetivo de existencia de los partidos regulando que lo es para la efectiva participación política de los ciudadanos.

Las reformas constitucionales aprobadas por el decreto núm. 412 del 13 de junio de 2003, y ratificadas por el decreto núm. 154 del 23 de septiembre de 2003, convierten el Tribunal Nacional de Elecciones en Tribunal Supremo Electoral, excluyendo a los partidos políticos del mismo, integrándolo con tres miembros propietarios y un suplente electos por mayoría calificada por el Congreso Nacional y para un periodo de cinco años, con posibilidad de reelección, pero esta reforma deja incólume las facultades y funciones del organismo electoral en la materia y en lo que respecta a los partidos políticos y a las otros medios de participación política de la ciudadanía, como lo veremos más adelante.

También se emite el decreto núm. 44-2004, el cual entra en vigencia el 15 de mayo de 2004, y que contiene la nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, cuyas disposiciones de regulación sobre las instituciones de derecho público que nos ocupan mantienen la esencia que ha informado a la legislación de Honduras sobre el particular (artículos 41 y 42 de la Constitución de 1957; 37 y 38 de la Constitución de 1965, y 47 de la Constitución de 1982).

IV. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema

El tema de los partidos políticos, al tenor de las disposiciones constitucionales y legales vigentes, es rectorado por el Tribunal Supremo Electoral y, fuera de éste, solamente la Corte Suprema de Justicia puede intervenir cuando conozca de recursos de amparo relacionados con asuntos que provengan de las instancias internas de los partidos o de resoluciones del Tribunal Electoral. Por supuesto que no podemos dejar de men-

cionar la procedencia de la intervención de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en lo que respecta a las relaciones laborales del propio órgano electoral, y en aquella materia que por su naturaleza debe conocer, así como de la jurisdicción ordinaria en materia penal, que expresamente se señala en la misma Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, debe conocer de los delitos y faltas electorales que en ella se tipifican.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, con injerencia en la materia, tiene las atribuciones siguientes:

1) Conocer, de conformidad con la Constitución y la ley, de los recursos de *habeas corpus*, amparo, inconstitucionalidad y revisión.
2) Dirimir los conflictos entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo Electoral, así como entre las demás entidades u órganos que indique la ley.
3) La sentencia en que se declare la inconstitucionalidad de una norma será de ejecución inmediata y tendrán efectos generales, y por lo tanto derogarán la norma inconstitucional, debiendo comunicarse al Congreso Nacional, quien lo hará publicar en el *Diario Oficial La Gaceta*.[1]

Siendo que nos encontramos en el ámbito del derecho público y hacemos referencia a la materia relativa a los derechos políticos, se ha confiado la protección de estos a la jurisdicción administrativa —al Tribunal Supremo Electoral—, en lo relacionado con el conocimiento y resolución de las acciones de nulidad de las elecciones, y se ha reservado a la justicia ordinaria todo lo que tiene que ver con hechos punibles, es decir actos que se han dirigido tanto por parte de los agentes públicos como de las personas naturales o jurídicas a limitar, tergiversar o restringir los derechos políticos reconocidos por la Constitución de la República. A partir de este apunte se afirma que los órganos jurisdiccionales tanto de primera como de segunda instancia, tanto contencioso administrativos como penales, además del Tribunal Supremo Electoral y la Corte Suprema de Justicia, intervienen en la materia electoral, consecuentemente en los

[1] Constitución de la República, artículo 315; Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, artículos 19, letra *g*, 77 y 97.

asuntos atinentes a los partidos políticos, en tanto sujetos y actores de los procesos electorales como instituciones de derecho público.[2]

V. Partidos políticos

Se ha señalado que estos medios de participación política aparecieron en la vida pública, primero como grupos de clientelismo político organizados alrededor de caudillos, pero no es sino hasta el periodo comprendido entre 1887 y 1903, que toman cuerpo como organizaciones de la sociedad tendentes a lograr la efectiva participación política de los ciudadanos, es así que nacen los partidos Liberal y Nacional de Honduras, que se convierten en los principales actores de la vida política de Honduras hasta 1967, en que comienzan a gestarse otros partidos tales como el Demócrata Cristiano de Honduras y el Partido Innovación y Unidad, que alcanzaron su reconocimiento en la década de los años ochenta.

Como se citó anteriormente, a raíz de la firma de los Tratados de Esquipulas, que viabilizan las condiciones para la participación política de los llamados sectores de izquierda en los Estados centroamericanos, en Honduras se posibilitó el reconocimiento del Partido Unificación Democrática, que agrupó a sectores autodenominados insurgentes, como el Partido Morazanista, el Partido Comunista, el Partido de los Trabajadores, etcétera. A este partido se le dispensó, al amparo de aquellos acuerdos, de la observancia de los requisitos que la ley vigente exigía para la inscripción de partidos políticos. De esta manera el espectro político de Honduras cuenta con cinco partidos políticos.

Tanto en la Constitución de la República como en la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas se define a los partidos políticos como instituciones de derecho público que gozan para su existencia y libre funcionamiento de las garantías establecidas en la Constitución, leyes y en sus propios estatutos y reglamentos para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos.[3]

Partiendo del anterior concepto, la Constitución y la ley incorporan a los partidos dentro de la estructura del propio Estado, extendiéndoles en

[2] Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, artículos 199, 200, 203, 205, 207 y 208.

[3] Constitución de la República, artículo 47, y Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, artículo 62.

su actuar el reconocimiento de órganos del Estado, intermediarios entre éste y la sociedad y sujetos a la intervención de los órganos fiscalizadores del mismo.

La Constitución reconoce expresamente como derecho del ciudadano el "Asociarse para constituir partidos políticos, ingresar o renunciar de ellos...". La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas establece que "los ciudadanos hondureños en el pleno ejercicio de sus derechos, constituirán los partidos políticos para fines electorales y de orientación política, de acuerdo con programas y estatutos acordados libremente por sus propios organismos, para el logro del bienestar nacional y el fortalecimiento de la democracia...", y los considera formas de organización política y medios de participación política.[4]

VI. Requisitos para constitución de partidos

Algunos sectores han considerado que los requisitos para la constitución de partidos políticos son demasiados y muy rígidos en comparación con otras legislaciones del ámbito centroamericano y del resto de los países de América, pero éstos se han mantenido como constante en la legislación hondureña y son los que se transcriben a continuación:

1) Es libre la constitución de partidos políticos. Compareciendo ante notario público un número no menor de cincuenta ciudadanos, manifiesta su propósito de constituir un partido político y lo requieren para que lo haga constar en acta notarial, dan su nombre y documentación personal y declaran que dicho partido se sujeta en su actuación a la Constitución de la República y a las obligaciones que les imponen las leyes especiales, con mención del nombre bajo el cual actuarán.[5]
2) Se presenta una solicitud de inscripción ante el Tribunal Electoral y se acompañan los documentos siguientes:

   a) Testimonio del acta notarial de constitución.
   b) Declaración de principios.

[4] Constitución de la República, artículo 37, y Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, artículo 5o.

[5] Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, artículo 63.

c) Estatutos, que deben regular:[6]

— Sistema de admisión, afiliación y expulsión de sus miembros afiliados.
— Sistema de organización, consignando órganos nacionales, centrales, departamentales, locales y el procedimiento para la elección y periodo de mandato.
— Sistema para la formación y administración de su patrimonio.
— Descripción y dibujo del símbolo y emblema del partido e indicación de su nombre.
— Programa de acción política.
— Constancia para acreditar que en más de la mitad del total de municipios y departamentos del país cuentan con organización.
— Nóminas de ciudadanos que respaldan la solicitud equivalente al 2% del total de votos válidos emitidos en la última elección general en el nivel electivo presidencial.

VII. Requisitos para constitución de partidos a nivel departamental, provincial o cantonal

La legislación nacional no permite la existencia de partidos a niveles departamentales, provinciales o cantonales.

VIII. Estructura interna

La ley ha exigido que la estructura interna se defina libremente por los partidos políticos en sus estatutos.[7]

Cada partido político cuenta con unos estatutos que definen su estructura, denominados a nivel nacional convenciones o asambleas, o instancias nacionales, que es su máximo órgano de autoridad y tiene la facultad de legislar las leyes internas que regirán a cada formación, comité, consejo o directiva central a los órganos ejecutivos que son de dirección y representación de cada una de ellas, comités, consejos o directivas de-

6 *Ibidem*, artículo 65.
7 *Ibidem*, artículo 69.

partamentales o locales, según la circunscripción territorial en la que se estructuren, sea un departamento o un municipio.

Además, al interior de los partidos se encuentran establecidas instancias para resolver conflictos que se den entre sus militantes y autoridades, y se salvaguarda para sus decisiones el recurso de apelación ante el Tribunal Supremo Electoral en caso de inconformidad, y finalmente el recurrir en amparo ante la Corte Suprema de Justicia. Tal es el caso del Partido Nacional de Honduras cuyos estatutos establecen un Tribunal de Justicia Partidaria.

Asimismo, y en la estructura denominada temporal o transitoria, se establece para el proceso de elecciones internas las Comisiones Nacional, Departamental y Local Electorales, que son el mecanismo que administra, supervisa y ejecuta dicho proceso y que se integra con representantes de los movimientos internos que participan en el mismo, estableciéndose también el sistema de recursos de apelación ante el Tribunal Supremo Electoral y el ulterior recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia para el caso de inconformidad.

IX. Democracia interna. Derecho de participación

Antes de 1985 la Ley Electoral no regulaba la participación de los ciudadanos mediante elecciones disputadas y periódicas ni para la escogencia de organismos de gobierno de partido ni en la escogencia de candidatos a cargos de elección popular. La participación se limitaba a la asistencia del ciudadano a asambleas reducidas en las que se designaba a la autoridad a todo nivel y éstas, en los procesos de elecciones generales convocados al efecto, formulaban las listas de candidatos a cargos de elección popular.

Estos mecanismos, sujetos a manipulación, generaron la crisis de 1985, pues el presidente de la República de aquel momento intervino por la injerencia de las autoridades de los partidos Liberal y Nacional de Honduras en la designación de los candidatos de dichas instituciones para las elecciones a verificarse en noviembre de ese año. Ello desembocó en la adopción de un acuerdo entre los partidos políticos de un mecanismo denominado Alternativa "B", mediante el cual dentro de cada agrupación política podían inscribirse varias planillas de candidatos a cargos de elección popular para participar en el proceso eleccionario en todos

los niveles de elección, y se introdujo la suma de todos los votos de las diversas planillas dentro del partido de que se tratara para llegar a determinar el ganador de las elecciones.

Posteriormente, en 1986 se adoptaron reformas a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas tendentes a garantizar la participación directa y representativa de los ciudadanos afiliados a los partidos en la designación de sus autoridades y en la selección de candidatos a cargos de elección popular; permitiéndose la organización de los afiliados en movimientos y corrientes internas para la participación en las elecciones, de esa manera se arribó a la legislación que reguló los procesos electorales de cada partido político.

Los partidos políticos deben garantizar a sus afiliados en sus estatutos, la participación directa y representativa en la elección de sus candidatos y en la fiscalización de su patrimonio. Si en la elección de autoridades de organismos de gobierno, o cuando se escojan candidatos a cargos de elección popular participan distintos movimientos, corrientes o tendencias internas, el partido debe:[8]

a) Realizar procesos electorales internos para la designación de autoridades y para la escogencia de candidatos a cargos de elección popular.
b) Contemplar sistemas y mecanismos a su criterio, en su legislación interior, permitiendo al Tribunal Supremo Electoral su observación si es de autoridades y su dirección, control y supervisión si es de candidatos a cargos de elección popular.
c) Respeto al principio de representación proporcional.

X. Tratamiento del tema de género

La mujer en Honduras obtiene su derecho al voto en 1953, durante el gobierno de facto de don Julio Lozano Díaz. Posteriormente, aparecen algunas mujeres como diputadas en los Congresos posteriores que se eligen a partir de 1957; sin embargo, la participación sigue siendo limitada y puntual en los cargos de elección popular, no así en las elecciones propiamente dichas.

8 *Ibidem*, artículos 106 y 113.

Posteriormente el Partido Nacional abre brecha designando a la ingeniera Irma Lucrecia Acosta de Fortín como presidenta de su autoridad central a nivel nacional y luego como candidata designada a la Presidencia de la República. Asimismo, ya en la fase de elecciones al interior del partido, eligiendo por primera vez a la profesora Nora Gúnera de Melgar como candidata a la Presidencia de la República.

Este aspecto de género entró a ser regulado en la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, la cual establece:

a) La obligatoriedad para los partidos políticos de incluir un mínimo del 30% progresivo de mujeres en sus nóminas de candidatos para cargos elegibles.
b) La obligatoriedad para los partidos políticos de incluir un mínimo del 30% progresivo de mujeres en los organismos de dirección de los mismos.
c) Encarga al Tribunal Electoral de garantizarle a la mujer que no exista discriminación que excluya o limite su participación.

Estos aspectos se regularon también en la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, adicionando las siguientes disposiciones:[9]

a) Obligación de los partidos políticos de aprobar internamente una política de equidad de género, la que será supervisada por el Tribunal Electoral.
b) Obligación de los partidos políticos de informar sobre el cumplimiento de la política de igualdad de género seis meses antes de la convocatoria a elecciones internas y de las elecciones generales.
c) La sanción por falta de información sobre la política de género será de multa equivalente al 5% de la deuda política.

Sanciones por incumplimiento al sistema de cuotas

Como las cuotas solamente son referentes a la incorporación de las mujeres en los cargos de autoridades de partido y en las candidaturas a

[9] Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, artículos 77, 76, 77, y Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, artículos 103, 104 y 105.

cargos de elección popular, la sanción aplicable tiene que ver con el contenido de la letra *c* del anterior acápite.[10]

XI. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos: juventud, grupos étnicos y otros

La juventud es un acápite tratado en la legislación hondureña en el campo específico de los estatutos de los partidos políticos, los que en sus estructuras de dirección reservan secretarías para ese sector, para los asuntos de trabajadores y aun del sector femenino, abriendo espacio para la organización de frentes que posibilitan la incorporación de esos sectores a la actividad partidaria. Honduras no regula a los grupos étnicos porque sus leyes no establecen diferencia alguna entre ese grupo social y el resto de los nacionales del Estado.

En referencia a otros grupos, la Ley Electoral solamente dispone el voto público de los discapacitados, considerando como tales a los que no pueden votar por sí mismos.[11]

XII. Financiamiento de los partidos políticos

En la mayor parte de los Estados pertenecientes al sistema de la democracia constitucional se ha introducido un elemento de desigualdad en las justas electorales, pues las modernas campañas, en las que se da a conocer a los electores la personalidad y los programas de los partidos en contienda, están esencialmente determinados por los efectos de la propaganda de los partidos en cada elección. Resulta crítico el problema de mantener equidad en el acceso a las técnicas de la comunicación, ya que la desigualdad imperante en la disponibilidad de fondos de los partidos y los candidatos tiene una importancia decisiva para el resultado de la elección. En tal sentido, se ha encontrado como un medio de solución a esta problemática el que el Estado subsidie a los partidos y a los candidatos a sufragar los gastos a que se ven sometidos.

10 Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, artículo 104.

11 *Ibidem*, artículo 171.

El tema de financiamiento a los partidos políticos es introducido con la entrada en vigencia de la Constitución de la República de 1982. Con anterioridad, ninguna regulación se refería al mismo, y las instituciones se financiaban por contribuciones de sus afiliados y simpatizantes, a grado tal que hasta imprimían las papeletas electorales para la participación de sus candidatos en las elecciones de sus propios peculios.

Según la Constitución de la República vigente, el Estado contribuirá a financiar los gastos de los partidos políticos, y establece la prohibición para los partidos de "recibir subvenciones o subsidios de gobiernos, organizaciones o instituciones extranjeros".[12]

Así en la Ley Electoral se establece:[13]

a) Crear la deuda política.
b) Hacer efectivo a los partidos políticos y a los movimientos o candidaturas independientes que participen en las elecciones generales la suma de veinte lempiras (L.20.00) por voto válido que hayan obtenido en el nivel electivo más votado según las siguientes reglas:

— Por medio del Tribunal Electoral.
— Por enteros anticipados del 60% de la cuenta correspondiente, efectuados simultáneamente a nombre de la directiva central de cada partido con derecho a más tardar quince días después de la convocatoria de las elecciones; calculado sobre los resultados del proceso electoral anterior.
— El otro 40% se entrega el primer trimestre del año pos-electoral, calculado sobre los resultados finales de la elección.
— Las candidaturas independientes tienen derecho a pago en el año pos-electoral siempre que ganen el cargo para el cual postularon; aplicándose en la práctica esta regla a las formaciones que participan por primera vez en una elección.
— Ningún partido puede recibir menos del 15% de la suma asignada al partido que obtenga el mayor número total de sufragios, salvo que dicho partido haya obtenido menos de diez mil votos en la planilla más votada.

12 Constitución de la República, artículos 49 y 50.
13 Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, artículos 81 y 82.

El Estado reconoce y paga además los valores correspondientes a los gastos de transporte en que incurran los partidos políticos que participan en el proceso eleccionario, mediante estimación hecha por el Tribunal Supremo Electoral, así como la divulgación de los programas de gobierno; ello sin perjuicio de su responsabilidad por medio de las Fuerzas Armadas del transporte, vigilancia y custodia del proceso electoral.[14]

El Estado, además, otorga a los partidos políticos franquicia postal, telegráfica y telefónica, línea limpia para teleproceso remoto de los sistemas de comunicación computarizada y la introducción libre de impuestos de equipo computacional, implementos fotográficos, vehículos automotores de trabajo y equipos de sonido para propaganda y cualquier otra maquinaria y material necesario para uso exclusivo de los partidos políticos, sin que el valor de los impuestos exceda de dos millones de lempiras.[15]

No obstante, la existencia de todas esas disposiciones legales queda siempre latente el tema de la regulación de la competencia en lo que se refiere al acceso de partidos y candidatos a los medios de comunicación masivos en materia de tiempos, pues aquellos con mayores recursos siguen ocupando los tiempos de audiencia calificados como picos, y los medios de mayor influencia nacional que, se puede afirmar, en cierto sentido se parcializan con quienes son de la simpatía de su dueño. Cabe también mencionar que es muy común que dueños de medios de comunicación social son a veces candidatos y esto es una clara desventaja para los demás.

En relación con el ingreso de fondos de origen privado, al introducirse normas de financiamiento a los partidos políticos en la Constitución de 1982, se desarrollaron en la Ley Electoral regulaciones relativas al patrimonio de los mismos, es así que se dispuso que las contribuciones, donaciones y legados y cualquier otro ingreso forman parte del patrimonio del partido, estando prohibidas las contribuciones que provienen:

a) Del anonimato (salvo colectas populares).
b) De funcionarios y empleados que se desempeñen en la administración pública centralizada y descentralizada, sin previa autorización de éstos.

14 *Ibidem*, artículo 226.
15 *Ibidem*, artículos 220 y 221.

c) De ejecutivos, directivos o socios de las empresas mercantiles que tengan concesiones con el Estado y las que explotan los juegos de azar, o vinculadas con actividades mercantiles ilícitas, prohibición que es extensiva a empresas matrices subsidiarias, sucursales y personas particulares.
d) Subvenciones o subsidios de gobierno, organizaciones o instituciones extranjeras.
e) De personas naturales o jurídicas extranjeras, cualquiera que sea la forma en que actúen.

Las contribuciones privadas en dinero o en especie deben ser registradas en los libros contables de los partidos políticos.

En Honduras, la sociedad se ha vuelto cada vez más exigente en cuanto al manejo de los fondos que provienen de personas privadas, dado el avance del narcotráfico y su deseo de influenciar a los partidos políticos, y de llegar a manipular los estratos de poder en los diferentes países. Por ello, la legislación se ha ampliado y contemplado hechos punibles y sanciones penales en este aspecto del financiamiento de los partidos y decretado la publicidad de los estados de finanzas de los mismos.[16] La contravención de las disposiciones en la materia hace acreedora a la organización política a una multa equivalente al doble del monto de la donación ilícitamente aceptada. Asimismo, por falta de registro de una aportación privada se impone una multa equivalente al doble de la cantidad no registrada cuando es por primera vez y al triple la segunda vez.[17]

XIII. Coaliciones, fusiones, alianzas

Siempre la legislación ha permitido que los partidos políticos puedan coaligarse para participar en el proceso de elecciones en los diferentes niveles electivos del mismo, conservando cada uno su personalidad jurídica, de allí que si la coalición era para la Presidencia de la República, ésta se consideraba total y los coaligados debían designar un solo representante en los organismos electorales; si lo era para diputados o corporaciones municipales se consideraba parcial y los coaligados debían de-

16 *Ibidem*, artículos 83, 84, 85, 86 y 87.
17 *Ibidem*, artículos 83 y 84.

signar un solo representante en los organismos departamentales o municipales, según el caso, y en las mesas electorales receptoras. Esta coalición debía inscribirse en el órgano electoral nacional antes de las elecciones y finalizaba con el proceso electoral de que se trataba de pleno derecho.

El término coalición ha desaparecido de la legislación y ha sido sustituido por el de alianza, el cual se ajusta plenamente a lo expuesto anteriormente, siendo regulada para iguales objetivos y sujeta a los mismos derechos y obligaciones, así como al mismo mecanismo para ponerle fin.

El primer elemento en el que se hace énfasis en la alianza es que los partidos políticos conservan su personalidad jurídica y su identidad partidaria. La alianza es total cuando los partidos políticos postulan los mismos candidatos en los tres niveles electivos y bajo un mismo programa de gobierno. En ese caso acreditan un solo representante en el Tribunal Departamental, Local y en la Mesa Electoral. La alianza es parcial cuando postulan candidatos comunes en algún nivel electivo o en algún departamento o municipio. En este supuesto, los partidos políticos acreditan representantes en las circunscripciones donde no presentan candidatos comunes.

Las condiciones de la alianza se pactan por escrito y son públicas, indican el nombre bajo el cual actuarán y se da cuenta al Tribunal Electoral para el registro respectivo, el cual debe realizarse a más tardar seis meses antes de la celebración de las elecciones generales y deben publicarse en el *Diario Oficial La Gaceta*.

En lo que tiene que ver con la fusión de partidos también es permitida en la ley. Se efectúa mediante pacto escrito y público que debe inscribirse en el Tribunal Electoral, es decir, se permite que uno o más partidos desaparezcan para dar paso a uno nuevo en cuyo caso las entidades fusionadas pierden la personalidad y se sujetan a los mismos requisitos para la constitución de un partido político excepto el de presentar nóminas de ciudadanos, pues los ciudadanos que a la fecha de inscripción del pacto están en la nómina de cada partido, conservan los derechos que se deriven de esa condición; en este caso nos encontramos frente a una fusión plena. También se permite la fusión por absorción, en la que un partido absorbe a otro u otros y se conserva la personalidad del absorbente, sujeta esta fusión a las mismas regulaciones a que deviene obligado el absorbente.[18]

18 *Ibidem*, artículos 88 a 95.

XIV. Extinción y cancelación de los partidos políticos

Ningún caso de extinción o cancelación de partido político se ha dado en la práctica, no obstante, la ley sí regula esta situación de la siguiente manera: la cancelación de la inscripción de los partidos políticos producirá de pleno derecho su disolución y tendrá lugar:

1) A consecuencia de su fusión con otro partido, excepto el absorbente en su caso.
2) A solicitud del propio partido, conforme a lo estipulado en sus estatutos.
3) Por inscripción fraudulenta o violación de la Ley Electoral.
4) Por no obtener por lo menos el 2% del total de votos válidos, tomando como base el nivel electivo de mayor votación obtenida, salvo que hubiese obtenido por lo menos un diputado en el Congreso Nacional.
5) Por no participar directamente en un proceso de elecciones generales, excepto en caso de la alianza.

Esta cancelación de la personalidad de los partidos políticos la declara el Tribunal Electoral con audiencia del afectado y la resolución de la misma es susceptible del recurso de amparo, no pudiendo acordarse dentro de los seis meses anteriores a las elecciones generales.[19]

XV. Otras formas de participación política

La ley ha establecido las candidaturas independientes como forma de participación política de los ciudadanos, es así que en el proceso eleccionario para diputados a la Asamblea Nacional Constituyente de 1980, participaron tres candidatos independientes por los departamentos de Cortés, Copán y Yoro, aunque ninguno logró su cometido. Para el proceso de elecciones de 1989 se solicitó la inscripción de una candidatura independiente para presidente de la República, pero el tribunal electoral denegó la misma por falta de cumplimiento de requisitos, y finalmente para

19 *Ibidem*, artículos 96 y 97.

las elecciones que se verificaron en 2000 se inició el proceso tendente a concretar una candidatura independiente, gestándola en todos los niveles electivos, pero ni siquiera llegó a solicitarse su inscripción en el órgano electoral; no obstante, sí se presentó una solicitud para candidatura independiente a la Alcaldía de Tegucigalpa, solicitud que fue denegada y siguiendo el sistema de recursos a la Corte Suprema de Justicia se encuentra en un nivel de reclamación en el régimen de protección a los derechos políticos del sistema interamericano.

Se considera candidatura independiente aquella que se postula para participar en las elecciones, desvinculada de los partidos políticos legalmente inscritos. Se solicita su inscripción en el Tribunal Supremo Electoral, observando los siguientes requisitos:

1) Nóminas de ciudadanos que respaldan la candidatura en un 2% del total de votos válidos en la última elección general nacional, departamental o municipal, según el cargo al que se postula.
2) Nombres, apellidos, copia de la tarjeta de identidad, fotografía reciente cuando proceda y cargo para el cual se postula.
3) Constancia de vecindad para el caso de no haber nacido en el departamento o municipio para el cual se postula.
4) Presentar declaración de principios y programa de acción política, así como el compromiso expreso de respetar el orden constitucional y la normativa electoral.
5) Señalar el domicilio, lugar o medio para recibir notificaciones.
6) Dibujo y descripción del emblema de la candidatura e indicación del nombre con el cual competirá. No se inscribirán candidaturas que presenten divisas o lemas que puedan confundirse con los partidos políticos inscritos.

Cabe mencionar que las nóminas de ciudadanos se cotejan con el censo nacional electoral y otros registros pertinentes, y se exhibirán durante diez días calendario en las oficinas de los registros municipales y en las sedes de los demás partidos políticos que funcionen en el domicilio de los ciudadanos que respaldan la solicitud, a los efectos de que cualquier interesado formule objeciones o impugne a la solicitud. Vencido este plazo se dictará dentro del término de cinco días calendario la resolución correspondiente y si ordena la inscripción se publicará por cuenta del Tribunal en el *Diario Oficial La Gaceta*.

Se observan en la legislación respecto de esta forma de participación dos cuestiones que disminuyen, restringen y tergiversan el ejercicio del derecho político ciudadano: una es que prohíbe que el ciudadano sea candidato independiente si ha participado en un proceso de elecciones primarias de algún partido político y no haya logrado su postulación, y otra es que reconoce el derecho a la deuda política a la candidatura independiente sólo si obtienen el cargo para el cual se postularon.[20]

XVI. Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas

En Honduras, el gobierno de turno manejaba los procesos electorales y por ende podía manipular partidos, candidatos y elecciones. Este hecho generó la necesidad de buscar una solución que ofreciera la garantía que le faltaba al proceso político para que fuera justo y de ejecución técnica.

Las disposiciones constitucionales de 1957 y 1965 le daban el control de las organizaciones políticas al denominado Consejo Nacional de Elecciones, en los que participaban los sectores empresariales y de trabajadores del país, junto con los propios partidos políticos y cada sector designaba un representante propietario y su respectivo suplente.

A partir de 1982 la Constitución de la República define al Tribunal Nacional de Elecciones, hoy Tribunal Supremo Electoral, como el órgano encargado de todos los actos y procedimientos electorales, autónomo e independiente y con jurisdicción sobre todo el territorio nacional. En ese sentido, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas le da, entre otras facultades, las relativas a la materia de que tratamos y que son las siguientes:[21]

a) Inscribir los partidos políticos, alianzas, fusiones, sus autoridades y candidatos a cargos de elección popular.
b) Publicar los estados financieros de cada periodo fiscal, exigidos a los partidos políticos.
c) Organizar, dirigir, administrar y vigilar los procesos electorales.

20 *Ibidem*, artículos 130 a 136.

21 Constitución de la República, artículo 51, y Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, artículo 15.

d) Extender credenciales a los candidatos electos.
e) Conocer y resolver sobre nulidades, quejas y recusaciones.
f) Aplicar sanciones a los partidos políticos, alianzas y candidaturas independientes.
g) Cancelar la inscripción de partidos políticos, alianzas y candidaturas independientes.
h) Investigar hechos que constituyan violaciones a la ley, aplicando sanciones o formulando las denuncias del caso.
i) Fomentar la educación cívica electoral.
j) Actualizar la división política geográfica electoral.

Apuntamos que el Tribunal Nacional de Elecciones se ha convertido en Tribunal Supremo Electoral, compuesto por tres miembros propietarios y un suplente electos por el Congreso Nacional de la República, a diferencia de su antecedente en donde los partidos políticos legalmente inscritos designaban ante el Poder Ejecutivo para su respectivo nombramiento un miembro propietario y su respectivo suplente, más un miembro propietario y su respectivo suplente designado por la Corte Suprema de Justicia. Esta reforma se practicó mediante los decretos 412-2003 del 13 de noviembre de 2002, ratificado por decreto 154-2003 del 23 de septiembre de 2003.

El Tribunal Supremo Electoral es un órgano de rango constitucional que se comunica directamente con los poderes públicos, hoy se integra con tres magistrados propietarios y un suplente, electos por el Congreso Nacional con el voto afirmativo de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, para un periodo de cinco años.[22]

XVII. Afiliación a organizaciones internacionales

La afiliación a organizaciones internacionales se reconoce en la ley, que permite a los partidos políticos establecer relaciones con organizaciones o partidos extranjeros, manteniendo su independencia política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado. En la práctica todas las formaciones políticas están afiliadas a

22 Constitución de la República, artículos 51, 52 y Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, artículo 9o.

una internacional, sin embargo, es prohibido recibir de dichas organizaciones internacionales subvenciones o donaciones económicas.[23]

XVIII. Evaluación

La legislación de que se ha hecho acopio, ha sido aplicada desde que Honduras retornó al Estado de derecho en 1982, obviamente con las variantes introducidas por las diferentes reformas que dicha legislación ha sufrido. Los partidos políticos han observado con más o menos exactitud las disposiciones relativas a su propia actividad organizacional, y en lo que respecta a la solución de sus propios conflictos internos, han respetado las decisiones del órgano estatal rector de los actos y procedimientos electorales. Cuando no han estado de acuerdo con dichas decisiones han seguido la vía de los recursos legales que les provee la ley.

Lo anterior nos hace concluir que en Honduras estamos situados en un marco de estabilidad democrática y de gobernabilidad continua, así como de armonía y diálogo al interior y al exterior de los partidos políticos. Todo se ha traducido en:

a) La estructuración de un sistema pluripartidista estable.
b) El afianzamiento de una técnica de procesos electorales más o menos democráticos al interior de las formaciones políticas, especialmente de las de más largo historial.
c) El respeto y estabilidad hacia el órgano estatal especializado en la materia.

XIX. Reformas planteadas

Veinte años de aplicación del sistema electoral han llevado a la necesidad de plantear una reforma política. Es así que el 4 de septiembre de 2001, los partidos políticos, en un manifiesto público al pueblo hondureño, propusieron las bases de la reforma del régimen político electoral, las cuales se transcriben íntegramente a continuación y en el orden en que fueron propuestas:

23 Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, artículo 70, núm. 8.

1) Tribunal Nacional de Elecciones y Registro Nacional de las Personas.

Registro Nacional de las Personas:

a) Separar el Registro Nacional de las Personas del Tribunal Nacional de Elecciones.
b) El Registro Nacional de las Personas se constituirá como un ente independiente y con patrimonio propio.
c) El Registro deberá integrarse con funcionarios y empleados escogidos por sus méritos personales y bajo un riguroso sistema de reclutamiento.
d) El director general deberá ser una persona de las más altas calificaciones técnicas y morales y tendrá grado académico y universitario, y por lo menos las mismas incompatibilidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Será electo por un periodo de cinco años por el voto afirmativo de dos terceras partes de los diputados, de una lista que presentará una junta denominadora determinada por la ley; pudiendo ser reelecto.
e) El Registro Nacional de las Personas tendrá las atribuciones que le correspondan de acuerdo con la ley.

Tribunal Nacional de Elecciones:

a) Será un ente autónomo independiente con jurisdicción y competencia en toda la República.
b) Tendrá a su cargo, en forma exclusiva e independiente, la administración, la organización, dirección y vigilancia de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales y de cualquier consulta popular que se celebre de conformidad con la ley.
c) Las resoluciones en material electoral serán inapelables, y contra las mismas solamente cabrá la reposición y los recursos extraordinarios por violaciones a las garantías constitucionales.
d) El Tribunal Nacional de Elecciones estará integrado en número impar no menor de tres.
e) Los miembros del Tribunal deberán ser personas de reconocida honorabilidad, hondureños por nacimiento, idóneos para el cargo y tendrán las mismas inhabilidades que se establecen para los ma-

gistrados de la Corte Suprema de Justicia, no representarán intereses partidarios, ni acatarán órdenes de cualquier otra autoridad. En el ejercicio de su cargo no podrán realizar actividad política alguna, excepto el ejercicio del sufragio. El Congreso Nacional dentro del término estipulado por la ley, elegirá con el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados a los miembros del Tribunal Nacional de Elecciones.

f) Los miembros del Tribunal Nacional de Elecciones durarán en sus funciones seis años y podrán ser reelectos, y serán seleccionados de conformidad con lo que establezca la ley.

2) Incorporación constitucional del plebiscito y el referéndum.

a) Proponer la incorporación en la Constitución de la República de Honduras de las figuras de consulta directa al pueblo: plebiscito y referéndum.
b) Bajo este procedimiento no se podrá consultar la modificación de los aspectos contenidos en el artículo 374 de la Constitución de la República.
c) La ley reglamentará todos los asuntos relativos al uso de estos instrumentos de consulta directa al pueblo.

3) Campañas electorales:

a) Realizar las elecciones internas de los partidos políticos en el mismo año de las elecciones generales.
b) Reducir la duración de los periodos de campaña a cuarenta y cinco días para las elecciones internas y noventa días paras las elecciones generales.
c) Realizar programas de educación ciudadana a cargo del Estado, de acuerdo a la modalidad que la ley establezca.

4) Alianzas políticas. Autorizar la formación de alianzas totales o parciales entre dos o más partidos políticos sobre la base de un mismo programa y una misma planilla electoral. Los partidos políticos que conforman la alianza conservarán su personalidad jurídica. Cuando la alianza sea parcial, los partidos políticos mantendrán sus representantes en las mesas electorales en los niveles electivos no incluidos en la alianza.

5) Financiación de la política. Todo gasto e ingreso de los partidos y los candidatos deberá ser debidamente contabilizado, y de los mismos se presentará informe al organismo electoral. La ley establecerá sanciones por el incumplimiento de esta disposición. Sancionará el uso indebido de los recursos públicos para las campañas electorales.
6) Elección de diputados. La Comisión de Partidos Políticos continuará estudiando mejores fórmulas para la elección de los diputados buscando acercarlos al elector y mejorando la representación política plural en el Congreso Nacional. Entre las posibilidades a considerar estará la elección de diputados por distritos electorales uninominales y lista nacional plurinominal, elección de diputados por residuo nacional u otras formas. A fines de marzo de 2002 la Comisión deberá presentar sus conclusiones.
7) Designados presidenciales. La Comisión Política en el plazo indicado en el numeral anterior, propondrá lo referente a la figura de los designados presidenciales para acordar lo pertinente.
8) Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Tomando en cuenta los acuerdos indicados anteriormente, una Comisión de Juristas, integrada por un representante de cada partido político, deberá redactar un proyecto de Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que modernice el régimen electoral y mejore las posibilidades de la competencia política.

De las bases de reformas políticas electorales propuestas en el manifiesto del 4 de septiembre de 2001, al que se ha hecho referencia, han entrado en vigencia en materia constitucional, las siguientes:

1) Ampliación de la participación política de los ciudadanos en el ámbito de las decisiones del Estado, introduciendo las instituciones de consulta popular denominadas referéndum y plebiscito; el primero para pronunciarse sobre leyes ordinarias o normas constitucionales ratificándolas o desaprobándolas y el segundo para pronunciarse sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos, sobre los cuales los poderes constituidos no han tomado decisiones (artículo 5o. constitucional, reformado por decreto núm. 242-2003).
2) Delimitación de la función del órgano electoral a esa materia exclusiva al separarle función registral de hechos y actos vitales de las

personas, es decir, al independizar el Registro Nacional de las Personas (artículo 55 de la Constitución, reformado por decreto núm. 412-2003, del 13 de junio de 2003, ratificado en decreto núm. 154-2003, del 23 de septiembre de 2003), estando integrado por un director y dos subdirectores electos por el Congreso Nacional con los dos tercios de los votos de los diputados y por un periodo de cinco años.

3) Eliminación de la integración del órgano electoral por parte de los partidos políticos (artículo 52 de la Constitución, reformado por decreto núm. 412-2003, del 13 de junio de 2003, ratificado en decreto núm. 154-2003, del 23 de septiembre de 2003) y su integración por tres miembros propietarios y un suplente, electos de la misma manera que los funcionarios del Registro Nacional de las Personas y por el mismo periodo, con la disposición expresa de que pueden ser reelectos.

Las reformas políticas relativas a las leyes secundarias de la materia electoral han entrado en vigencia con la emisión del decreto núm. 44-2004 que contiene la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y del decreto núm. 62-2004, que contiene la Ley del Registro Nacional de las Personas, cuya vigencia ha comenzado a partir del 15 de mayo de 2004 y que plantean las siguientes reformas:

a) Al emitirse los decretos anteriormente mencionados se ha definido que la materia relativa a partidos políticos y a elecciones corresponde al organismo constitucional denominado Tribunal Supremo Electoral y el Registro Nacional de las Personas. Con relación a las cuestiones electorales se ha constituido en el órgano base de la información para que el primero elabore el Censo Nacional Electoral.
b) El Tribunal Supremo Electoral continúa siendo el organismo que controla a los partidos políticos, puesto que se refuerza en la nueva ley su función supervisora y fiscalizadora en materia de elecciones internas y primarias, así como en lo que tiene que ver con los estados financieros y las contribuciones privadas a los partidos políticos.
c) Han quedado regulados en la ley los periodos relativos a la campaña electoral, estableciéndose cincuenta días calendario antes de la práctica de las elecciones internas y primarias de los partidos políti-

cos, y noventa días calendario antes de la celebración de las elecciones generales.

d) Se ha acogido la figura de la alianza política de los partidos sobre la base de un mismo programa y una misma planilla electoral, sin que las partes pierdan su personalidad jurídica.

Otras reformas político electorales acogidas en la nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, cuyo análisis nos ocupa, tiene que ver con el tema de igualdad de oportunidades para la mujer, pues aunque se mantiene la base del 30% como porcentaje mínimo para lograr la participación efectiva de la mujer en los cargos de dirección de los partidos políticos y en las candidaturas a cargos de elección popular (lo cual es un postulado de la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer), se garantiza la no discriminación por razón de género imponiendo a los partidos la aprobación interna de una política de equidad de género, sujetando a los mismos a un cumplimiento supervisado por el Tribunal Electoral en lo que a ella respecta. Los partidos políticos deben presentar un informe al Tribunal del cumplimiento de la política de equidad de género, seis meses antes de la convocatoria de elecciones internas y primarias, siendo sancionada la violación de esta obligación con una multa equivalente al 5% de la deuda política.

Además la nueva Ley Electoral, en lo que a los partidos políticos se refiere, se ocupa de distinguir con toda claridad entre elecciones internas y primarias de los mismos, reservando las primeras a las autoridades de los partidos políticos y las segundas a la postulación de los candidatos a cargos de elección popular.

No está de más puntualizar que la nueva Ley Electoral se sistematiza por materias, lo que implica un avance en cuanto a la comprensión por parte de sus sujetos de la naturaleza, contenido y alcances de todo el cuerpo legal.

He dejado por último el cambio introducido en lo que tiene que ver con el sistema de elección de los diputados al Congreso Nacional, pues es el cambio más significativo operado en el sistema electoral y que toca la democratización interna de los partidos políticos, ya que:

1) Dispone que en la papeleta electoral se introducirá la fotografía de cada candidato a diputado y esto tanto en las elecciones primarias de los partidos políticos, como en las elecciones generales, lo que

permitirá al ciudadano elector ejercer el sufragio por el candidato a diputado de su simpatía.

2) El orden de precedencia de los candidatos y finalmente de los electos es un derecho que se le reconoce al ciudadano elector, lo que viene a terminar con la manipulación que los propios partidos políticos hacían en la inscripción de candidatos y hasta en la declaratoria de los electos.

XX. BIBLIOGRAFÍA

ARGUETA, M. R., *Los partidos históricos hondureños*, Tegucigalpa, Honduras, CEDOH, 2003.

BAIDE, M., *El Partido Nacional y la democracia en Honduras*, Tegucigalpa, CEDOH, 2003.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DE HONDURAS, *Honduras: sistema político, crisis y reformas; monitoreo desde la sociedad civil*, Tegucigalpa, CEDOH, 2003.

———, *Proceso electoral 2001; monitoreo desde la sociedad civil*, Tegucigalpa, CEDOH, 2002.

CIPRODEH, "Análisis de la participación política en Honduras", *Serie Derechos Fundamentales,* vol. 5, Tegucigalpa, 1997.

FÚNES, M., "Vicisitudes y posibilidades de la izquierda hondureña", *Frustraciones, aspiraciones y desafíos, debates en torno a la relación sobre los gremios, la sociedad civil y el partido político popular*, Tegucigalpa, Fundación Friedrich Ebert, 2002, Materiales de Estudio 3.

GUNTER M., "Sociedad civil, nuevos movimientos sociales y partidos políticos", *Los partidos políticos y la sociedad civil; de la crisis a un nuevo tipo de relación*, San José, FES-CEDAL, 1992.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, *Informe electoral*, *Honduras elecciones*, Guatemala, 2001.

INSTITUTO NACIONALISTA DE FORMACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL, *Historia del Partido Nacional de Honduras*, Tegucigalpa, 2002.

MARTÍNEZ, F., "La participación política de Unificación Democrática", *Revista Política de Honduras*, Tegucigalpa, núm. 8, 1999.

MEZA, V., "Elecciones en Honduras: Un intento de interpretación", *Boletín Especial*, Tegucigalpa, núm. 48, CEDOH, 1990.

———, *Honduras: la evolución de la crisis*, Tegucigalpa, Editorial Universitaria, 1982.

PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO, *Ideario*, Tegucigalpa, MDC, 2002.

PARTIDO INNOVACIÓN Y UNIDAD, *Bases ideológicas; material de divulgación*, Tegucigalpa, MDC, 2002.

PARTIDO LIBERAL DE HONDURAS, *Estatutos del Partido Liberal de Honduras*, Tegucigalpa, Graficentro Editores, 2001.

PARTIDO NACIONAL DE HONDURAS, *Estatutos del Partido Nacional de Honduras con sus reformas*, Tegucigalpa, MDC, 2002.

PARTIDO UNIFICACIÓN DEMOCRÁTICA, "Algunas preguntas y respuestas sobre la UD", *Junta Directiva Municipal del Distrito Central. Curso de Formación Básica*, Tegucigalpa, MDC, 2001.

———, *¿Ya hizo ud. su estrategia de campaña electoral?*, Memoria Taller sobre Estrategia de Campaña Electoral, Tegucigalpa, 2001.

PAZ AGUILAR, E., *Democratización y modernización de los partidos políticos en Honduras (1980-2002)*, Tegucigalpa, CEDOH, 2003.

———, "Origen y desarrollo de los partidos políticos en Honduras", *Cuadernos Liberales*, serie Policarpo Bonilla, Tegucigalpa, MDC, 1990.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe de Desarrollo Humano*, 1998.

———, *Informe de Desarrollo Humano*, 2000.

RODRÍGUEZ E., O., *Brillo y cenizas del Partido Liberal de Honduras*, Tegucigalpa, Graficentro Editores, 1999.

———, "El liberalismo y la juventud", *Seminario expectativas del liberalismo para el año 2000*, Tegucigalpa, MDC, 1991.

———, "Notas sobre la trayectoria ideológica del liberalismo", *Cuadernos Liberales*, serie Policarpo Bonilla, Tegucigalpa, MDC, 1990.

SALOMÓN, L., *El buen gobierno: el caso de Honduras*, Tegucigalpa, CEDOH, 1995.

———,"El papel de la sociedad civil y la democracia", *Boletín Especial*, Tegucigalpa, núm. 83, CEDOH, 2002.

———, *Honduras: democratización y sociedad civil*, Tegucigalpa, CEDOH, 1994.

———, *Poder Legislativo y partidos políticos en Honduras*, Tegucigalpa, Unidad para la Promoción de la Democracia-Organización de los Estados Americanos-Instituto Centroamericano y de la Cuenca del Caribe de Estudios Legislativos, 2003.

STOKES, W., "El desarrollo de los partidos políticos", *Cuadernos Liberales*, serie Policarpo Bonilla, Tegucigalpa, MDC, 1990.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ
Carlos VARGAS BACA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes: evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos*. III. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación*. IV. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema*. V. *Partidos políticos*. VI. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional*. VII. *Requisitos para la formación de partidos políticos a nivel local*. VIII. *Estructura interna de los partidos políticos*. IX. *Democracia interna*. X. *Tratamiento del tema de género*. XI. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos*. XII. *Financiamiento de los partidos políticos*. XIII. *Coaliciones, fusiones y alianzas*. XIV. *Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas*. XV. *Otras formas de organización política*. XVI. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas*. XVII. *Afiliación a organizaciones internacionales*. XVIII. *Evaluación*. XIX. *Reformas planteadas en la actualidad*. XX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La importante función que los partidos políticos están llamados a desempeñar en el Estado constitucional democrático de derecho ha propiciado, a partir, principalmente, de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, que en la mayoría de los ordenamientos constitucionales se les reco-

nozca e, incluso, en varios de éstos se asegure que los partidos políticos cuenten con un mínimo de elementos materiales de origen público para el cumplimiento de sus fines y se prevea que su estructura y funcionamiento interno deben apegarse al principio democrático.[1]

La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos. Sin la existencia de partidos no puede haber democracia auténtica o, lo que es igual, democracia pluralista. Sin partidos estables, es decir, socialmente arraigados y con el grado suficiente de cohesión o disciplina interna, no cabe que la democracia sea una forma de organización política eficaz ni, mucho menos, perdurable. En este sentido, por ejemplo, aunque para Kelsen la democracia es fundamentalmente una cuestión procedimental,[2] éste ya señalaba que la democracia no es concebible sin la existencia de partidos políticos; en sus palabras: "La democracia moderna descansa... sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático".[3]

II. Antecedentes: evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos

Tomando como referencia el año de 1917, en que se promulga la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),

[1] Durante casi todo el siglo XIX se consideró que la actividad electoral interna de los partidos políticos no debía ser regulada por normas extrañas a las dictadas por los propios partidos, a los que generalmente se les atribuía un carácter privado. En el movimiento constitucional europeo posterior a la Primera Guerra Mundial fue ganando terreno la idea de regular legalmente los procesos electorales internos de los partidos políticos, si bien sólo la Constitución de la República de Checoslovaquia (1920) lo previó expresamente. Por su parte, la legislación y jurisprudencia de los Estados Unidos de América, esta última desde 1921, preveían la posibilidad de regular legalmente y controlar jurisdiccionalmente las correspondientes elecciones primarias de los partidos políticos para la selección de sus candidatos (véase Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral de Uruguay*, San José, IIDH-CAPEL, 1990, pp. 41 y ss.).

[2] *Cfr*. Kelsen, Hans, "Los fundamentos de la democracia", *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988, p. 210: "...la democracia [es] ante todo una cuestión de procedimiento, de método específico de creación y aplicación del ordenamiento social que constituye la comunidad; éste es el criterio distintivo de ese sistema político al que se llama propiamente democracia".

[3] Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, México, Colofón, 1992, pp. 35 y 36.

se puede mencionar en primer lugar la Ley Electoral del 6 de febrero de ese año, en la cual, al abordar lo relativo a la integración del Congreso Ordinario, en su capítulo VI "*De los partidos políticos*" (artículos 60 y 61) se recoge el texto de los artículos 53 y 54 de la Ley Electoral del 20 de septiembre de 1916, sin que se señalara la naturaleza jurídica de los partidos políticos, los requisitos para su constitución, sus derechos y obligaciones.

Posteriormente, en la Ley para Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, en su capítulo X, artículo 106, se establecieron como requisitos para la constitución de los partidos políticos, entre otros, los siguientes: que se fundaran por una asamblea constitutiva integrada por lo menos con 100 miembros; que la asamblea eligiera una junta encargada de dirigir los trabajos del partido y que tuviera la representación política del mismo; que la asamblea hubiera aprobado un programa político y de gobierno; que no tuviera una denominación o nombre religioso ni se hubiera formado exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia; que la junta directiva publicara por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a la elección; que efectuara el registro de sus candidaturas en las condiciones y dentro de los términos fijados en la ley, así como el nombramiento de sus representantes en las diversas municipalidades. Asimismo, las mesas directivas de casilla fueron objeto de reestructuración, eliminándose la intervención en ellas de los partidos políticos.

La Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, en su capítulo III, artículos 22 a 39, presenta notables adelantos en la regulación de los partidos políticos. Por primera vez se determina en el ámbito legislativo la naturaleza jurídica de los partidos políticos, considerándolos como asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política. Asimismo, sólo se reconocieron como partidos políticos a los nacionales. En cuanto a sus documentos básicos, esta ley establecía que en los estatutos de los partidos políticos se debería determinar necesariamente: un sistema de elección interna para designar a sus candidatos; un programa y método de educación política de sus miembros; un sistema de sanciones para los supuestos en que sus miembros incurriesen en faltas a los principios morales o políticos del partido, así como la distribución de funciones, obligaciones y facultades entre los diferentes ór-

ganos del partido. Por lo que hace a sus órganos fundamentales, dicha ley disponía que deberían contar con una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional y comités directivos en cada entidad federativa. Los partidos políticos nacionales obtenían personalidad jurídica a través de su registro y entonces gozaban de todos los derechos inherentes a la misma y podían adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines. Entre las obligaciones de los partidos políticos se encontraban las de mantener una publicación periódica propia y tener oficinas permanentes, en tanto que, por otra parte, únicamente podían participar en las elecciones los partidos políticos legalmente constituidos, por lo que ya no se permitían las candidaturas independientes.

Por decreto de 21 de febrero de 1949 la mencionada ley electoral fue reformada, destacando el establecimiento del requisito para la constitución de los partidos políticos nacionales consistente en hacer una declaración de principios y, en consonancia con éstos, formular su programa político y los medios a adoptar para la resolución de los problemas nacionales.

Posteriormente, la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 estableció que los partidos políticos eran auxiliares de los organismos electorales y compartían con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral. En cuanto al mínimo de asociados para poder constituir un partido político nacional se estableció el de 30 mil afiliados en toda la República, cantidad que fue elevada a 75 mil afiliados con motivo de la reforma de 7 de enero de 1954.

El 20 de junio de 1963 se reforma el artículo 54 constitucional, previéndose la figura de los diputados de partido, incorporándose en la ley fundamental la noción de partido político. A su vez, el 28 de diciembre de ese mismo año se expiden reformas a la mencionada ley electoral de 1951, destacando el establecimiento de exenciones impositivas en beneficio de los partidos políticos nacionales, dando origen al financiamiento público indirecto.

El 5 de enero de 1973 se expide una nueva Ley Federal Electoral, estableciéndose para los partidos políticos, entre otros aspectos, un régimen más amplio y detallado de derechos y obligaciones.

Posteriormente, por decreto del 1o. de diciembre de 1977, se adiciona el artículo 41 constitucional, incorporando plenamente a los partidos políticos al derecho constitucional mexicano y configurando un auténtico sis-

tema de partidos. Entre otros aspectos, se establece la naturaleza jurídica de los partidos políticos, ubicándolos como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de conformidad con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Asimismo se ordena que los partidos políticos podrán usar en forma permanente los medios de comunicación social y contarán equitativamente con un mínimo de elementos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio popular en los procesos electorales federales y su derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

A su vez, el 30 de diciembre de 1977 se publicó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, destacándose, entre otros aspectos, que la acción de los partidos políticos debía dirigirse a fomentar las discusiones sobre intereses comunes y objetivos nacionales, a fin de crear vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos. De igual manera, en dicho ordenamiento se distinguió entre registro definitivo y registro condicionado, y se permitió que los procedimientos internos de los partidos políticos tendentes a renovar dirigentes y postular candidatos fueran públicos. Asimismo, se reguló detalladamente la constitución de frentes y coaliciones para postular candidatos en las elecciones federales. Se puede afirmar que las reformas político-electorales de 1977 representan un gran avance en la regulación jurídica de los partidos políticos, al grado de que muchas de las disposiciones previstas en tal normativa continúan vigentes y representan el fundamento constitucional de la reglamentación en la legislación electoral actual.

De 1977 a 2000, diversos artículos constitucionales que inciden en materia electoral fueron reformados, en tanto que las leyes secundarias que estuvieron en vigor fueron, después de la citada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, el Código Federal Electoral, publicado el 12 de febrero de 1987, y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en vigor, publicado el 15 de agosto de 1990.

De manera relevante, el 22 de agosto de 1996 fue publicado el decreto de reformas y adiciones a la CPEUM, con el cual se configuró el actual marco jurídico rector de la materia político-electoral, en tanto que el 22

de noviembre de ese mismo año se publicó el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de su normativa reglamentaria, entre ellas el mismo COFIPE, expidiéndose asimismo la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

Las más recientes reformas a la legislación electoral fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 31 de diciembre de 2003 y el 30 de junio de 2005, que entraron en vigor el 1o. de enero de 2004 y el 1o. de julio de 2005, respectivamente. La primera de las modificaciones tiene la finalidad de incrementar los requisitos para obtener el registro como partido político nacional, en tanto que la segunda establece la regulación tendente a permitir que los ciudadanos mexicanos que residan en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto, exclusivamente para la elección de presidente de la República.

III. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación

Los partidos políticos encuentran su fundamento en la CPEUM, título segundo, capítulo I *(De la soberanía nacional y de la forma de gobierno)*, artículo 41, fracciones I y II, donde se establecen aspectos básicos como su calidad de entidades de interés público, sus fines y prerrogativas. Asimismo, en el COFIPE, principalmente en su libro segundo *(De los partidos políticos)*, donde se abordan, en cinco títulos diversos, los siguientes puntos: disposiciones preliminares (artículos 22 y 23); constitución, registro, derechos y obligaciones (artículos 24 a 40); prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento (artículos 41 a 55); frentes, coaliciones y fusiones (artículos 56 a 65), y pérdida de registro (artículos 66 y 67). Ello sin perjuicio de que en otros preceptos de dicho ordenamiento legal se alude expresamente a los partidos políticos, por ejemplo: como derecho de los ciudadanos mexicanos a constituirlos (artículo 5o.); como integrantes, a través de representantes, del Consejo General del Instituto Federal Electoral (artículo 74); en su estrecha relación con la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (artículo 93); en su facultad de revisar, formular observaciones o impugnar las listas nominales de electores (artículos 158

a 161, 281 y 282); como integrantes, a través de representantes, de las comisiones de vigilancia sobre listas nominales de electores, padrón electoral y entrega de credenciales para votar (artículos 165 y 166); durante las distintas etapas del proceso electoral (libro quinto); asimismo, al normar las faltas administrativas y las sanciones (artículos 269 y 270); en su atribución de presenciar, a través de sus representantes, la destrucción, tanto de las boletas adicionales para el voto en el extranjero no utilizadas, como de los sobres que contengan las boletas electorales recibidas fuera del plazo legal para emitir el voto en el extranjero (artículos 283 y 288), así como el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero (artículos 289, 292 y 294). Finalmente, en la LGSMIME se reconoce expresamente a los partidos políticos como los principales o, en algunos casos, únicos legitimados para presentar los diversos medios de impugnación establecidos en dicho ordenamiento procesal (artículos 13, 45, 54, 65 y 88).

IV. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema

En el aspecto administrativo, el Instituto Federal Electoral (IFE) es el organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en el cual se deposita la autoridad electoral, siendo responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones (artículos 41, fracción III, constitucional, y 68 y 70 del COFIPE). A su vez, en el ámbito jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en lo que sigue TEPJF), con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (artículos 41, fracción IV, y 99 constitucionales; 3o. y 4o. de la LGMMIME; 1o., fracción II, y título décimo primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos en contra de leyes electorales (artículo 105, fracción II, inciso *f*, de la CPEUM).

V. Partidos políticos

Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos reunidos en torno de una ideología común y que tienen la voluntad de acceder al ejercicio del poder político en un Estado o, al menos, influir en él, encontrándose diseminados territorialmente y estructurados de forma permanente y estable. En México, a dichas organizaciones se les reconoce personalidad jurídica por medio de un acto de autoridad denominado "registro de partidos políticos", el cual actualiza en su esfera jurídica no sólo una serie de derechos y obligaciones, sino que la Constitución federal les otorga el carácter de entidades de interés público, por lo que se erigen en intermediarios entre amplios sectores de la población y el propio Estado, de suerte que gozan de prerrogativas, como financiamiento público y acceso a los medios de comunicación, con objeto de que puedan cumplir los fines públicos que la Constitución les confiere. A través de los partidos políticos, los ciudadanos participan en la vida política del país, y de acuerdo con el artículo 41 constitucional, tienen como finalidades: "…promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

VI. Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional

Para que una organización de ciudadanos pueda adquirir la categoría de partido político requiere cumplir con una serie de requisitos previstos en el COFIPE, lo cual le permitirá gozar de derechos y prerrogativas y lo comprometerá a cumplir con las obligaciones que les corresponden a los partidos políticos.

El artículo 24 del citado código electoral establece que para que una agrupación política nacional pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir con los siguientes requisitos: 1) formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades, y 2) contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien, tener 300 afiliados en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales

deberán contar con credencial para votar con fotografía, correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; asimismo, bajo ninguna circunstancia el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26% del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Los documentos a que se refiere la anterior sección 1) son los conocidos como documentos básicos de los partidos políticos, los cuales sirven como instrumentos para dar a conocer a la ciudadanía sus propuestas y los medios a través de los cuales consideran que es posible llevarlas a cabo. Por su parte, el requisito señalado en el punto 2) permite acreditar que dichas organizaciones cuentan con la simpatía de una parte de la ciudadanía y que, por lo tanto, pueden cumplir de manera eficiente el papel encomendado en la Constitución federal a los partidos políticos.

En lo que se refiere a los tres documentos básicos, éstos también deben contener ciertos requisitos para que sean aceptados por la autoridad electoral correspondiente. De esta forma, la declaración de principios debe prever, como aspectos mínimos, lo siguiente:

a) La obligación del partido político de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen.
b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule.
c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas o iglesias y de cualquiera de las personas a las que el COFIPE prohíbe financiar partidos políticos.
d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática (artículo 25 del COFIPE).

Por su parte, el programa de acción debe prever medidas para realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios, proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales, formar ideológica y políticamente a sus afiliados, infundiendo en ellos el

respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política y, por último, preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales (artículo 26 del COFIPE).

Finalmente, los estatutos son el documento básico que más aspectos debe contemplar, ya que como mínimo debe establecer lo siguiente:

a) Denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos, en el entendido de que la denominación y el emblema deberán estar exentos de alusiones religiosas o raciales.
b) Procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones, entre los cuales se incluirán el derecho de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, así como el de poder ser integrante de los órganos directivos.
c) Procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos, en la inteligencia de que entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con una asamblea nacional o equivalente (que será el representante nacional del partido), comités o equivalentes en las entidades federativas y un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, así como de la presentación de sus informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.
d) Normas para la postulación democrática de sus candidatos.
e) Obligación de presentar una plataforma electoral para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción.
f) Obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen.
g) Sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa (artículo 27 del COFIPE).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22, párrafo 2, del COFIPE, la denominación de "partido político nacional" se reserva, para los efectos del propio Código, a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal.

VII. Requisitos para la formación de partidos políticos a nivel local

En el caso del Distrito Federal, sede de los poderes federales, conforme con lo dispuesto en el artículo 122, párrafo sexto, apartado C, base primera, fracción V, inciso *f*, de la CPEUM, en los procesos electorales locales sólo pueden participar los partidos políticos nacionales.

Ahora bien, respecto de los estados, cada uno tiene competencia para dictar sus normas en materia electoral, respetando las reglas generales establecidas en la CPEUM, particularmente en su artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, de tal forma que los requisitos y procedimientos varían en cada caso; sin embargo, ciertamente hay aspectos comunes.

Así, hay estados en los que es requisito un número determinado de ciudadanos afiliados (Baja California, Campeche, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán), en tanto que en otros estados, en la legislación local se prevé un determinado porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral o en las listas nominales de electores (Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas), ya sea el empleado en la última elección o, en otros casos, actualizado al momento de solicitar el registro como partido político local.

Cabe destacar el caso del estado de Aguascalientes, toda vez que en su legislación electoral expresamente se establece que en sus procesos electorales locales sólo participan los partidos políticos nacionales, esto es, no prevé la existencia de partidos políticos locales.

Ahora bien, el número o porcentaje de ciudadanos afilados varía en razón de lo dispuesto en cada caso en la legislación local, de tal forma que hay entidades en que el número mínimo de ciudadanos afiliados es de 2,500 (Baja California y Yucatán), en tanto que en otros este requisito puede llegar hasta 25,000 (Hidalgo y Sonora). Situación muy similar se presenta respecto del requisito de contar con un porcentaje mínimo de ciudadanos afiliados, que puede ser desde el 0.11% del padrón electoral utilizado en la última elección federal ordinaria (Puebla), hasta el 2% del padrón electoral del estado (Baja California Sur y Durango).

En todos los estados se requiere la celebración de asambleas municipales y estatales, e incluso en algunos casos hasta distritales, en presencia de un fedatario, tanto para acreditar la asistencia de un número mínimo de ciudadanos afiliados y la intención de los mismos de formar un partido político local, como para realizar la aprobación de los documentos básicos del partido (declaración de principios, programa de acción y estatutos).

Cabe señalar que en algunas de las entidades federativas se requiere que las organizaciones que soliciten el registro como partido político local hayan realizado previamente actividades de carácter político durante determinado tiempo.

VIII. Estructura interna de los partidos políticos

En la legislación electoral se establece que entre los órganos con los que debe contar un partido político nacional, y que deben estar previstos en sus estatutos, cuando menos, se encuentran los siguientes: *a)* una asamblea nacional o equivalente; *b)* un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido; *c)* comités o equivalentes en las entidades federativas, y *d)* un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

De tal forma, al tratarse de un mínimo, los partidos políticos se encuentran en libertad de elaborar la estructura que estimen pertinente, atendiendo a las bases antes precisadas, y en todos los casos con un criterio de descentralización, así como el funcionamiento a través de órganos colegiados y cargos unipersonales en la representación y dirección del partido; en la mayoría de los casos con atribuciones claramente precisadas en la normativa interna.

En la práctica, el funcionamiento de todos los órganos de los partidos políticos no ha sido uniforme, e incluso ha originado que en algunos casos las diferencias entre los integrantes de un partido político lleguen a ser del conocimiento tanto del TEPJF, en el supuesto de que se estime que existe la afectación de un derecho político-electoral de alguno de los miembros del partido (lo que ha dado lugar a diversos criterios por parte del referido órgano jurisdiccional federal), como del IFE, en el caso de la presentación de una queja, que en algunos casos ha dado lugar, al acredi-

tarse alguna irregularidad en la aplicación de la normativa interna, a una sanción administrativa de carácter económico.

IX. Democracia interna

En el código electoral, como ha quedado previamente precisado, se regula el contenido mínimo de los estatutos de un partido político nacional, entre lo que cabe destacar lo relativo a los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de estos derechos se debe incluir el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos; asimismo, se deben prever los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. De igual forma, deben establecerse las normas para la postulación democrática de sus candidatos, así como las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

Como se puede advertir de lo antes expuesto, si bien se establece que los partidos políticos deben prever en su normativa interna la existencia de procedimientos de participación interna en los mismos, los términos en que éstos se realizan quedan sujetos a lo que cada instituto político determina en sus estatutos.

Sobre el particular, resulta pertinente destacar que la Sala Superior del TEPJF ha sostenido[4] que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos *b*, *c* y *g* del COFIPE, los siguientes:

1) La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección como extraordinaria-

[4] Tesis relevante S3EL 008/2003, cuyo rubro es "ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA CONSIDERARSE DEMOCRÁTICOS".

mente por un número razonable de miembros; la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente.

2) La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido.
3) El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades, así como la proporcionalidad en las sanciones; motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia de órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad.
4) La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio.
5) Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia.
6) Mecanismos de control de poder, como por ejemplo la posibilidad de remover a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y el establecimiento de periodos cortos de mandato.

Por otra parte, tratándose de la selección de candidatos, la regla general es que solamente los afiliados o miembros de un partido político participan en los correspondientes procedimientos internos; sin embargo, en algunos estatutos se prevé la posibilidad de abrirlos a los ciudadanos que no se encuentran afiliados, pero que son simpatizantes de los mismos,

previa determinación de los órganos partidarios competentes, y en los términos de las convocatorias que al efecto se expidan.

De igual forma, la normativa interna de los partidos políticos establece la posibilidad de postular como sus candidatos en los procesos electorales a ciudadanos que no tengan la calidad de afiliados al propio partido.

Ahora bien, tratándose de la elección de los dirigentes de un partido político, la normativa interna de los partidos prevé que la misma se circunscribe a los militantes o integrantes de los propios institutos políticos.

Resulta importante destacar que, a fin de asegurar que se dé efectividad a los procedimientos internos para la designación de dirigencias de los partidos políticos, así como garantizar el cumplimiento de la normativa partidaria interna, la Sala Superior del TEPJF ha considerado que la autoridad electoral encargada del registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos posee atribuciones también para verificar previamente que el partido político interesado haya dado cumplimiento al procedimiento establecido en sus estatutos para llevar a cabo la designación de sus dirigentes, a fin de que, una vez realizado esto, se proceda al registro en los libros respectivos y no se convierta en una mera registradora de actos, contando los afiliados del propio partido con legitimación e interés jurídico para impugnar el acto registral respectivo.

Por otra parte, la mayoría de la Sala Superior del TEPJF, al revalorar los elementos existentes en la legislación aplicable del sistema de medios de impugnación en materia electoral y sostener que, según una interpretación preponderantemente sistemática y funcional, así como conforme con la CPEUM, de acuerdo con el artículo 12, párrafo 1, inciso *b*, de la LGSMIME, los partidos políticos pueden ser sujetos pasivos o parte demandada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que éste es jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivos de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus afiliados, cuando no existan otros medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, y con ello estableció un nuevo criterio bajo el rubro: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS".

De tal forma, en la práctica reciente, cuando alguno de los afiliados o militantes de un partido político estima que ha existido alguna irregulari-

dad en los procedimientos internos para seleccionar dirigentes o candidatos a los cargos de elección popular, si considera que después de acudir a las instancias internas del propio partido político la situación prevalece, puede promover un medio de impugnación ante el TEPJF, concretamente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a efecto de que la controversia se dirima jurisdiccionalmente.

X. Tratamiento del tema de género

En el artículo 38, párrafo 1, inciso *s*, del COFIPE, se dispone que es obligación de los partidos políticos garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas. Asimismo, en la misma normativa electoral (artículos 4o., párrafo 1; 75, párrafo 3; 175-A y 175-B) se establece que es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. En este sentido, se prevé que los partidos políticos deben promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Así, de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ningún caso pueden incluir más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género.

Asimismo, las listas de representación proporcional deben integrarse por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista debe haber una candidatura de género distinto. Lo anterior, sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normativa interna y los procedimientos de cada partido político.

Ahora bien, hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo descrito previamente, el Consejo General del IFE debe requerirle en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas, apercibiéndole de que en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública. Transcurrido este plazo, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos se hace acree-

dor a una amonestación pública, y el Consejo General del IFE debe requerirle de nueva cuenta para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia, se debe sancionar con la negativa de registro de las candidaturas correspondientes. La única excepción a lo antes expuesto es el caso de las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

XI. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos

En la legislación electoral no se establecen reglas sobre la participación de los jóvenes y los grupos étnicos en los partidos políticos, sino que ha sido cada uno de éstos, a través de su normativa interna, los que han fijado determinadas reglas sobre el particular, bien sea a través de disposiciones de carácter general, como pueden ser los estatutos o reglamentos derivados del mismo, o incluso, en casos concretos, determinando reglas particulares en las convocatorias para elegir candidatos a cierta elección.

En este sentido, respecto a los jóvenes, la mayoría de los partidos políticos nacionales prevé órganos o acciones tendentes a mantener una relación con los jóvenes y su participación en la política; si bien es necesario tener presente que, conforme a lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, párrafo 2, en relación con el 34, fracción I, ambos de la CPEUM, sólo los ciudadanos mexicanos pueden afiliarse a los partidos políticos, lo que implica que deben ser personas mayores de 18 años.

En cuanto a los grupos étnicos, toda vez que México es un país que cuenta con diversas comunidades indígenas, la mayoría de los partidos políticos contempla que sus políticas y acciones deben ir encaminadas a buscar el bienestar y desarrollo de las mismas, y sólo en algunos casos se establecen disposiciones expresas en el sentido de que en las demarcaciones geográficas donde exista población indígena, se buscará la nominación de candidatos que representen a los grupos étnicos.

De igual forma, la mayoría de los partidos políticos contemplan, dentro de su normativa interna, disposiciones relacionadas con la participación de los trabajadores y, en algunos casos, de los llamados grupos vulnerables, e incluso de los inmigrantes.

XII. Financiamiento de los partidos políticos

El financiamiento de los partidos políticos sigue siendo un tema presente en cualquier discusión en la que se aborde el estudio de los sistemas electorales en el mundo.[5] Las soluciones que cada país ha encontrado son diversas,[6] pero finalmente coinciden en ciertos aspectos,[7] como son: *a)* el otorgamiento de financiamiento público; *b)* el control y límites del financiamiento privado; *c)* la prohibición de determinadas fuentes de financiamiento; *d)* límites a los gastos electorales, incluyendo la prohibición de realizar actividades proselitistas fuera de los periodos de campaña, así como de contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación, y *e)* la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y las sanciones aplicables por la contravención de las reglas sobre el particular.

Conforme a la normativa vigente en México, las prerrogativas de los partidos políticos nacionales son: *a)* tener acceso en forma permanente a la radio y televisión; *b)* gozar del régimen fiscal que se establece en el propio código y en las leyes de la materia; *c)* disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, y *d)* participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

Los tres primeros casos se refieren a las prerrogativas que propiamente constituyen formas de financiamiento público indirecto,[8] mismo que consiste en los diversos apoyos que pueden recibir los partidos políticos por parte de las instituciones y organismos estatales para realizar actividades u obtener servicios por los cuales deberían, en principio, cubrir su costo, pero que en virtud de esta ayuda no tienen que erogar el monto de los mismos. Por lo general se otorgan tanto en etapas electorales como

5 Como una muestra de la importancia y preocupación que existe sobre el tema, pueden consultarse los trabajos que se recopilan en Carrillo, Manuel *et al*. (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, 501 pp.

6 Zovatto, Daniel, "América Latina", en Carrillo, Manuel *et al*. (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, *cit.*, nota anterior, pp. 33-96.

7 *Cfr*. Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 2002, pp. 289-304.

8 *Cfr*. Castillo Vera, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, 1985, pp. 228 y ss.

en periodos no electorales, lo cual hace variar el grado de colaboración otorgado.

La prerrogativa de acceso permanente y gratuito a la radio y la televisión de que gozan todos los partidos políticos nacionales, regulada detalladamente en la normativa electoral federal, tiene como propósito fundamental darles la oportunidad de difundir masivamente sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales. Esta prerrogativa comprende un tiempo regular mensual, así como transmisiones adicionales durante los periodos de campaña electoral.

a) *Tiempo regular mensual.* Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político tiene derecho a disfrutar de 15 minutos mensuales de transmisiones en cada uno de esos medios. Los partidos políticos deben hacer uso de su tiempo mensual en dos programas semanales,[9] que deben ser transmitidos en cobertura nacional y en los horarios de mayor audiencia. Además, los partidos políticos pueden solicitar la transmisión de programas en cobertura regional, siempre y cuando no excedan la mitad del tiempo asignado para sus programas de cobertura nacional. Adicionalmente, los partidos políticos tienen derecho a participar conjuntamente en un programa especial que se debe transmitir por radio y televisión dos veces al mes.
b) *Transmisiones adicionales durante las campañas electorales.* Independientemente de su tiempo regular mensual, durante los periodos de campañas electorales y con el propósito de difundir sus candidaturas, los partidos políticos tienen derecho a transmisiones adicionales que comprenden tanto programas como promocionales en radio y televisión, que se distribuyen atendiendo a un criterio igualitario y a una distribución en forma proporcional a su fuerza electoral.

En el proceso electoral federal en que se elija presidente de la República, los partidos políticos tendrán a su disposición un tiempo total adicional de 250 horas de transmisiones en radio y de 200 en televisión. Tratándose de los procesos electorales federales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo total adicional de transmisión será de 125 horas en radio y 100 en televisión, es decir, la mitad de

9 El orden de presentación se determina mediante sorteos semestrales.

los disponibles en el primer supuesto. Con el tiempo adicional que le corresponda por este concepto, cada partido puede transmitir programas con una duración de 5, 7.5, 10 o 15 minutos, conforme a las posibilidades técnicas y horarios disponibles.

Por otra parte, durante el periodo de las campañas electorales también se adquieren hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos cada uno, para ponerlos a disposición y distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos. En el código electoral federal se establece que en ningún caso el costo total de los promocionales debe exceder del 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial o el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Una vez determinado el número de promocionales que le corresponde a cada partido, la asignación de tiempos, estaciones, canales y horarios se realiza mediante sorteo y con base en los catálogos que proporcionen los concesionarios o permisionarios de radio y televisión.

El tiempo adicional para la transmisión de programas, así como los promocionales, se distribuye entre los partidos políticos de acuerdo con los siguientes criterios: a cada partido político sin representación en el Congreso se le asignará el 4% del total de los tiempos de transmisión y promocionales, en tanto que el resto de los tiempos se distribuirá entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en una relación de 30% en forma igualitaria y de 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

En relación con el tema, cabe destacar que en el código electoral también se dispone que es derecho exclusivo de los partidos políticos la contratación de tiempos en radio y televisión que tengan como propósito difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. En este caso, también se establece que los candidatos sólo pueden hacer uso de los tiempos que les asigne el partido político o la coalición a la que pertenezcan, sin que esté permitido que hagan contrataciones directas. Para ello se dispone una serie de reglas a seguir por parte de los partidos políticos y la propia autoridad electoral.

Asimismo, debe resaltarse que en ningún caso se puede contratar propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros. Quedan fuera de este supuesto los programas de reportajes y mesas redondas, siempre que sean imparciales y objetivos, así como los programas que se limitan al análisis y manifes-

tación de posiciones en torno a los diferentes problemas nacionales.[10] Por otra parte, la importancia del financiamiento de los partidos políticos se evidencia en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996, presentada el 26 de julio de ese año, en donde se sostuvo que, como parte del fortalecimiento y consolidación de los valores fundamentales para la vida democrática del país, era necesario que fuera en la Constitución donde se sentaran las premisas fundamentales de la transparencia y la equidad en las condiciones de la competencia. Asimismo, en la iniciativa se sostuvo:

> ...El primer objetivo, es garantizar que los partidos políticos cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro y conocido por ellos mismos y la ciudadanía.
>
> ...la iniciativa propone establecer las bases constitucionales del sistema para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, con el objeto de dar fundamento al marco legal secundario que habrá de contener dicho sistema, además de puntualizar los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos en las campañas electorales, los montos máximos que podrán tener las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y las correspondientes sanciones ante el eventual incumplimiento de las reglas del financiamiento.
>
> Con lo anterior, se pretende sentar las bases para una sana política de fiscalización y control de las finanzas de los partidos, que responda al interés de la sociedad por brindar una máxima transparencia a la obtención y utilización de recursos por parte de dichas organizaciones. Esta política promoverá asimismo una mayor confianza de los mexicanos en sus organizaciones partidistas, contribuyendo así a impulsar la participación ciudadana en la vida democrática del país...

Ahora bien, las actuales características y atributos del régimen de financiamiento de los partidos políticos, que derivan de las citadas reformas y que se deben destacar, son las siguientes:[11]

[10] Al respecto, véase el artículo de Barquín Álvarez, Manuel, "Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México", *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 131-160.

[11] Woldenberg, José *et al.*, "El modelo de financiación de los partidos políticos en México", *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998, pp. 321-360.

En primer término se establece que el financiamiento público debe prevalecer sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados en la ley;[12] asimismo, se reestructuran las modalidades de financiamiento público y su forma de distribución, buscando una mayor equidad entre los distintos partidos políticos; se suprimen las disposiciones relativas al otorgamiento de financiamiento público que distinguían entre el registro definitivo y el registro condicionado de los partidos políticos, toda vez que se establece un procedimiento único para que una organización política obtenga su registro como partido político nacional; se elimina el régimen especial de financiamiento público relacionado con el porcentaje mínimo de votación requerido por un partido político para conservar su registro definitivo, en virtud de la supresión de la doble modalidad de registro y de que se fija en 2% el porcentaje de votación requerido para que un partido político conserve, en todo caso, su registro; se prohíben las aportaciones de personas no identificadas y se establecen nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.

Asimismo, se establece una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos políticos a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo depositario de la autoridad electoral administrativa (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del IFE) y la asignación de importantes atribuciones en la materia.

1. *Financiamiento público*

Actualmente son tres los conceptos diferenciados para el otorgamiento del financiamiento público, cuyo monto se calcula y ministra bajo los siguientes términos y modalidades:

En primer término, el financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. El monto total del financiamiento público otorgado por este concepto se distribuye de la siguiente manera: el 30% se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en las dos cámaras del Congreso de la Unión (diputados y

12 En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996 se estableció que ello era "a fin de disminuir el riesgo de que los intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política".

senadores), en tanto que el 70% restante se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida, obtenido por cada partido político con representación en las cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.[13]

La determinación del monto total que anualmente debe distribuirse por este concepto se realiza a través del siguiente procedimiento: el Consejo General del IFE debe determinar anualmente los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior y actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el propio Consejo determine.

El costo mínimo de una campaña para diputado debe ser multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión. En tanto que el costo mínimo de una campaña para senador debe ser multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión. Por su parte, el costo mínimo de gastos de campaña para presidente se debe calcular multiplicando el costo mínimo de gastos de campaña para diputado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa; cifra que a su vez se divide entre los días que dura la campaña para diputado por este principio y, finalmente, se multiplica por los días que dura la campaña para presidente.[14]

La suma de todas estas operaciones constituye el financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes, el cual se entrega a cada partido político en ministraciones mensuales conforme

13 Una referencia de cómo ha ido progresando el financiamiento público la encontramos en Molinar Horcasitas, Juan, "Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera", *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, TEPJF-IFE-UQ-PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. II, pp. 607-641.

14 Para el 2005, los costos mínimos de campaña, en pesos mexicanos, fueron los siguientes: para diputado $375,671.37; para senador $759,383.07, y para presidente de la República $243,435,047.33. Lo anterior conforme al acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 29 de enero de 2004.

al calendario presupuestal que se apruebe anualmente. En 2005, el monto total de financiamiento por este concepto fue de $1,953,655,351.92.

Es importante mencionar que, por mandato legal, cada partido político debe destinar anualmente, por lo menos, el 2% del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

En segundo lugar, el financiamiento público para gastos de campaña es una cantidad idéntica a la que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el año de la elección, es decir, cada partido recibe para gastos de campaña un monto equivalente al que le corresponde por concepto de actividades ordinarias permanentes.

En tercer lugar, el financiamiento público otorgado para actividades específicas como entidades de interés público, guarda relación con los gastos comprobados que anualmente realizan los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales. Con objeto de apoyar esas actividades en específico, la ley faculta al Consejo General para acordar apoyos hasta por el 75% de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior. Las cantidades que se determinen para cada partido político son entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.[15]

Cabe señalar que los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección tienen derecho a que se les asigne financiamiento público conforme a las siguientes bases: el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; una cantidad idéntica adicional para gastos de campaña en el año de la elección, y el financiamiento público que les corresponda por sus actividades específicas como entidades de interés público.

2. *Financiamiento privado*

Son cuatro las fuentes privadas diferenciadas de financiamiento a los partidos políticos.

15 Peschard, Jacqueline, "El financiamiento por actividades específicas en México, significado y perspectivas", *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI...*, *cit*., nota 13, pp. 643-655.

La primera de ella es por militancia. El financiamiento de los partidos políticos y sus campañas que provenga de su militancia comprende, en primer término, las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político. Asimismo, abarca las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección popular aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

En todos los casos, el órgano interno responsable de las finanzas del partido debe expedir el recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la autoridad fiscalizadora.

En segundo lugar está el financiamiento de simpatizantes. Éste incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuadas en favor de los partidos políticos, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas en el código electoral.

Otro rubro de financiamiento privado es el llamado autofinanciamiento. Éste comprende todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otra actividad similar que realicen con el fin obtener fondos, sujetándose a la normativa aplicable en cada caso. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político[16] debe reportar los ingresos obtenidos por estos conceptos en los informes correspondientes.

Finalmente, el último concepto dentro del financiamiento privado es el de rendimientos financieros, que se generan a través de los fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley.

16 Conforme al artículo 27, párrafo 2, inciso *c*, fracción IV, del COFIPE, los estatutos de un partido político deben establecer, entre otros órganos, uno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

Ahora bien, en la normativa electoral se dispone que ningún partido político puede recibir anualmente aportaciones en dinero de sus simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.

De igual forma, las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello tiene un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Estas aportaciones pueden realizarse en parcialidades y en cualquier momento, siempre y cuando no rebasen los límites establecidos.

En todo caso, para las aportaciones recibidas en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que consten los datos de identificación del aportante, salvo que sean obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales (autofinanciamiento).

Las aportaciones en especie (bienes muebles e inmuebles) se deben hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

Es importante hacer notar que en la ley se dispone que las aportaciones en dinero que se realicen a los partidos políticos, bajo la modalidad de simpatizantes, son deducibles del impuesto sobre la renta (ISR) hasta en un monto del 25%.

3. *Prohibiciones a los partidos políticos*

En el COFIPE se establecen diversos tipos de prohibiciones respecto a quiénes pueden aportar financiamiento a los partidos políticos, ya sean personas físicas o morales, que tienden a buscar transparencia y una competencia más equitativa en los procesos electorales, así como a evitar que pueda existir la influencia de determinados intereses en la actuación de los partidos políticos.

Respecto de las aportaciones susceptibles de ser realizadas bajo la modalidad de rendimientos financieros, en el citado código se establece que las personas físicas y morales están impedidas para otorgar cualquier ti-

po de financiamiento, en tanto que los partidos políticos no pueden solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo y de personas no identificadas.

Por último, se prescribe que, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles, todos los fondos y fideicomisos que se constituyan para este efecto serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político estime conveniente, sujetándose en todo caso a las leyes aplicables y destinando los rendimientos financieros generados por estas vías al cumplimiento de los objetivos del partido político.

4. *Topes a los gastos de campaña*

En la legislación electoral se establece una serie de disposiciones que facultan al IFE para fijar límites a los gastos que los partidos políticos, coaliciones y candidatos pueden realizar durante las campañas para las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.

El propósito de establecer dichos límites es el de asegurar condiciones de equidad en la contienda electoral, de forma tal que una eventual disparidad en la disponibilidad de recursos económicos entre las distintas fuerzas políticas no se constituya en un factor determinante en la búsqueda y obtención del sufragio.

Respecto de la elección presidencial, el tope máximo de gastos de campaña debe ser fijado a más tardar el último día de noviembre del año anterior al de la elección y debe ser igual a la cantidad que resulte de la realización de las siguientes operaciones: se multiplica por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior; el resultado anterior se multiplica por 300, equivalente al número de distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales; la cantidad anterior se divide entre el número de días que dura la campaña para diputado, y la cantidad resultante se multiplica por el número de días que dura la campaña para presidente.

En cuanto al tope de gastos en la elección de diputados, respecto de cada uno de los 300 diputados de mayoría relativa, se debe fijar a más tardar el día último de enero del año de la elección y será equivalente a

la cantidad que resulte de la siguiente operación: se multiplica por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.

Por lo que se refiere al tope de gastos en la elección de senadores, también debe ser fijado a más tardar el último día de enero del año de la elección y para cada fórmula de senadores a elegir por el principio de mayoría relativa; dicho límite será equivalente a la cantidad que resulte de las siguientes operaciones: se multiplica por 2.5 el costo mínimo de la campaña para senadores que el Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, y el resultado de esta operación se multiplica por el número de distritos uninominales que comprenda la entidad federativa de que se trate, sin que en ningún caso el número de distritos que se considere sea mayor de 20.

Cabe apuntar que, en el caso de la legislación federal, el rebasar los topes de gastos de campaña no está previsto como causal de nulidad de una elección; sin embargo, en tres estados (Aguascalientes, Estado de México e Hidalgo), así como en el Distrito Federal, la normativa electoral local llega a sancionar con la nulidad de la elección el que no se hayan respetado los límites a los gastos que en una campaña electoral se pueden realizar.

5. *Fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos*

A la par que se ha ampliado y fortalecido el régimen financiero de los partidos políticos, han evolucionado los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y auténtica la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos.[17] En este sentido, Pilar del Castillo Vera[18] sostiene que el principio de publicidad[19] de los gastos e ingresos de los

[17] Sánchez Gutiérrez, Arturo, "La fiscalización de los recursos de los partidos políticos: la experiencia mexicana en 1997", *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI...*, *cit.*, nota 13, pp. 705-724.

[18] Castillo Vera, Pilar del, *op. cit.*, nota 8, p. 127.

[19] *Cfr*. Arenas Bátiz, Carlos Emilio y Orozco Henríquez, José de Jesús, "Derecho electoral", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. IX, pp. 214-221.

partidos políticos cumple una función de información para el electorado, lo que redunda en la confianza en los procesos electorales.

Al respecto, cabe destacar que la Sala Superior del TEPJF ha emitido, incluso, la tesis de jurisprudencia identificada con el número S3ELJ01/2003[20] y que se refiere a que dado que el IFE tiene el carácter de autoridad hacendaria para efectos fiscales, en consecuencia no le es oponible el llamado "secreto bancario", por lo que tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Banca-

20 El rubro y contenido de la tesis de jurisprudencia es el siguiente: "SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN. La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de autoridades hacendarias federales y para fines fiscales, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. Así, si se toma en cuenta que los conceptos citados no se limitan a autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones atinentes a la hacienda pública federal, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan. Ahora bien, el artículo 41, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, apartado 6; 49-A, 49-B, 72, 82, 269, 270, 271 y 272 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen de manifiesto que el Instituto Federal Electoral, al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme con la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos".

ria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere, ya que en la práctica, en las ocasiones en que el Instituto ha solicitado la información relacionada con las cuentas bancarias de algún partido político, ésta le ha sido negada por la referida Comisión.

A. *Órgano fiscalizador*

La revisión de los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del IFE.

Esta Comisión tiene carácter permanente, se integra exclusivamente por consejeros electorales del Consejo General y cuenta entre sus atribuciones con las siguientes:

— Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento.
— Vigilar que los recursos que ejerzan los partidos y las agrupaciones políticas sobre el financiamiento, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.
— Revisar los informes que los partidos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda.
— Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas.
— Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
— Presentar al Consejo General los exámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas.
— Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas derivadas del

manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

B. *Procedimientos de fiscalización*

En el artículo 41 de la Constitución federal se estatuye que los partidos políticos son entidades de interés público; que en su financiamiento deben prevalecer los recursos provenientes del Estado sobre los de origen privado, y que en la ley se establecerán los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten. Las anteriores determinaciones fueron motivadas como consecuencia de que en las actuales condiciones de competencia electoral, los partidos políticos requieren tener mayor vinculación con una ciudadanía cada vez más informada, crítica y participativa, lo que provoca el incremento de sus necesidades de financiamiento para estar en condiciones de cumplir cabalmente con sus fines.

Sin embargo, con frecuencia la búsqueda de recursos económicos por parte de los partidos políticos tiende a generar situaciones adversas para el sano desarrollo de los sistemas de partidos y, eventualmente, propicia fenómenos que no respetan fronteras.[21] Además, las insuficiencias económicas de los partidos generan inequidad en las condiciones de la competencia electoral, con lo que se limita una representación partidista congruente con la sociedad plural contemporánea; por tanto, fue necesario proteger dos valores fundamentales: la equidad en la competencia electoral y la necesaria transparencia en el origen y aplicación de los recursos económicos de los partidos políticos.

Para procurar la protección de estos valores se necesita garantizar que dichas entidades de interés público cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro, conocido por ellos mismos y por la ciudadanía. Por ello, el constituyente permanente estableció que debería prevalecer el financiamiento público sobre el privado, con el fin de disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos pudieran comprometer los verdaderos fines de los

21 *Cfr*. Casas, Kevin y Zovatto, Daniel, "Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México", *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-International IDEA, 2004, pp. 187-234.

partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda.

En congruencia con lo anterior, tomando en cuenta que la sociedad y el propio Estado están interesados en que se observen cabalmente las disposiciones jurídicas encaminadas a la legal ministración de los recursos económicos, así como la correcta aplicación de sus ingresos, es necesario que los recursos de los partidos políticos (tanto públicos como privados) estén sometidos a estrictas normas de control que permitan evitar conductas ilícitas, por lo que el órgano reformador de la Constitución federal precisó que, en la legislación ordinaria, se señalarían los procedimientos para la verificación y vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos.

En el orden jurídico electoral mexicano, con las bases que se establecen en la Constitución, se prevé un sistema de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas con el cual se busca que se sometan al imperio de la ley todos los actos que tengan relación con aquéllos; pretendiendo dar transparencia tanto a su origen como al destino de los mismos. Para ello, se le encomienda al IFE, a través de sus órganos, la tarea permanente de vigilar y controlar que se acaten debidamente todas las obligaciones que a tales entes corresponde con motivo del financiamiento para la realización de sus actividades.

El propósito de las disposiciones relativas a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos fue garantizar el apego a la ley por parte de los actores electorales, para lo cual se propuso un conjunto de normas tendentes a transparentar el origen de los recursos de los partidos políticos; habida cuenta que con un sistema de control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos se logrará fortalecer los principios de legalidad y transparencia. Para lograrlo se creó la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Ahora bien, los partidos políticos están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que se rinda informe detallado de los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio correspondiente.

De igual forma, los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe de campaña especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Estos in-

formes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes, contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales, y en cada uno de ellos debe ser reportado el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del IFE para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

La Comisión cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y otro de 120 para revisar los informes de campaña, disponiendo en todo momento de la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido o agrupación política la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado. Adicionalmente, la referida Comisión dispone de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General, quien está facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Tanto los partidos como las agrupaciones políticas pueden impugnar ante el TEPJF la resolución que emita el Consejo General, a través del recurso de apelación previsto en la LGSMIME.

Ahora bien, con relación al subsistema disciplinario para los partidos y agrupaciones políticas nacionales, observadores y sus organizaciones, a su vez se pueden identificar dos procedimientos distintos que se distinguen por la materia o conducta que se estima susceptible de ser investigada y sancionada.

Un primer tipo de procedimiento es el denominado genérico, que corresponde a los sujetos mencionados en el párrafo que antecede y está previsto para cualquier tipo de infracción administrativa que, en principio, no se relacione con alguna violación a las disposiciones jurídicas que regulan los recursos que reciban los partidos políticos y su destino.

El segundo tipo de procedimiento, que se ha identificado como específico, es aquel cuyo desarrollo, análisis y formulación del dictamen corresponde a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, por infracciones en materia de financiamiento. Este procedimiento se refiere exclusivamente a aquellos casos en que, con motivo de la presentación de los informes anuales y de campaña que están obligados a rendir los partidos políticos, la Comisión de Fiscalización advierta alguna irregularidad, pero no cuando ésta es de su conocimiento a través de una queja o cuando la propia Comisión, en forma oficiosa, inicia el procedimiento respectivo, al vigilar que los recursos que

sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos se aplique estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.

Ahora bien, la interpretación que respecto de la normativa electoral ha venido realizando el TEPJF ha permitido determinar el procedimiento que debe seguirse en los casos en que un partido político presenta una queja en contra de sus similares, imputándoles haber incurrido en irregularidades en el manejo de sus ingresos y egresos, en el entendido de que esta forma de iniciar el procedimiento (a través de una queja o denuncia) no es la única por la cual la Comisión de Fiscalización puede hacerlo.

Así, el TEPJF ha sostenido que existe un tercer procedimiento diverso al genérico y al específico. Lo anterior, en razón de que en la propia legislación de referencia se establece que las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, deberán ser presentadas ante el secretario ejecutivo del IFE, quien las turnará a la Comisión, a efecto de que las analice previamente a rendir su dictamen. Por tanto, al disponerse que la Comisión de Fiscalización tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones: vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos y las agrupaciones políticas se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley; solicitar a éstos, cuando lo considere conveniente, rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos; ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas, y ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de obligaciones y la veracidad de informes, se obtiene que la citada Comisión de Fiscalización puede fiscalizar en todo momento los recursos que manejan los partidos y agrupaciones políticas, es decir, antes o después de la rendición de los informes anuales o de campaña, conclusión que se corrobora con el hecho de que se establece un procedimiento específico para la presentación y revisión de estos informes; lo que significa que, con base en estas atribuciones, la autoridad fiscalizadora oficiosamente debe vigilar el manejo de los recursos de las entidades de interés público citadas, y cuando lo considere conveniente, solicitarles rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos.

De acuerdo con lo anterior, la actividad de fiscalización del órgano especializado del IFE no culmina con el ejercicio de las facultades ya men-

cionadas, sino que también el ordenamiento jurídico aplicable contempla la posibilidad de que las conductas ilegales de las organizaciones mencionadas puedan ser de su conocimiento por medio de la denuncia que hagan otros partidos políticos, o bien, oficiosamente, realizar su investigación, mediante el inicio del procedimiento respectivo, cuando ejerza su facultad de vigilar que el origen y destino de los recursos que deriven del financiamiento de los partidos políticos o agrupaciones políticas se ajuste estricta e invariablemente a lo dispuesto en la ley.

Actualmente se encuentra en vigor el "Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes", que apareció publicado en el *DOF* el 28 de diciembre de 1998, y cuya última reforma se publicó el 13 de marzo de 2003.[22]

Si bien este último reglamento significa un notable avance en relación con los acuerdos que le precedieron, aún existen algunos aspectos que requieren ser regulados a efecto de que exista una adecuada fiscalización tanto de los ingresos como de los gastos de los partidos políticos. Sobre este aspecto cabe destacar que la Sala Superior del TEPJF, al resolver los recursos de apelación identificados con los núms. SUP-RAP-046/2002, SUP-RAP-048/2002 y SUP-RAP-055/2002 en sesión pública celebrada el 30 de enero de 2003, determinó, por mayoría de seis votos, suprimir un párrafo en el que se establecía que los partidos políticos deberían autorizar al IFE para obtener cualquier información y certificaciones relacionadas con sus instrumentos y operaciones en las distintas instituciones de banca múltiple e intermediarios financieros del sistema financiero nacional, a través de un oficio dirigido al presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por otra parte, es necesario apuntar que el 10 de febrero de 2000 se publicó en el *DOF* el acuerdo del Consejo General del IFE por el que se aprobó el "Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos

22 Cabe señalar que en esa fecha se publicó el acuerdo del Consejo General del IFE por el cual se acataron las resoluciones dictadas por la Sala Superior del TEPJF, en los recursos de apelación identificados con los números de expediente SUP-RAP-046/2002, SUP-RAP-047/2002, SUP-RAP-048/2002 y SUP-RAP-055/2002, en relación con el referido reglamento.

derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas", en el cual se regula el procedimiento al que se ha hecho referencia previamente.

Las resoluciones que dicta el Consejo General del IFE con motivo de los referidos procedimientos son susceptibles de ser impugnadas ante el TEPJF a través de la interposición del llamado recurso de apelación.[23]

XIII. Coaliciones, fusiones y alianzas

Un partido político puede desarrollar sus actividades solo, o unido temporalmente con otro u otros, constituyendo para este último caso frentes o coaliciones.

De acuerdo con los artículos 56, párrafo 1, y 57 del COFIPE, los partidos políticos nacionales tendrán derecho a constituir frentes para alcanzar los objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, a través de acciones y estrategias específicas y comunes. Para integrar un frente se requiere que dos o más partidos políticos celebren un convenio en el cual hagan constar la duración de dicho frente, las causas que lo motivan, los propósitos que persigue, así como la forma en que convengan el ejercicio común de sus prerrogativas. Este convenio deberá presentarse ante el IFE, cuyo Consejo General resolverá, dentro del término de diez días hábiles, si cumple los requisitos legales y, en su caso, dispondrá su publicación en el *DOF* para que surta sus efectos. Los partidos políticos nacionales que integren un frente conservarán su personalidad jurídica, su registro y su identidad.

Por otra parte, una coalición, según se dispone en los artículos 56, párrafo 2, y 58 a 64 del COFIPE, es la unión, con fines electorales, de dos o más partidos políticos nacionales para postular los mismos candidatos en elecciones federales; esto es, para participar en una o varias elecciones con candidatos comunes para determinados cargos, así como con una plataforma electoral de conformidad con la declaración de principios, programa de acción y reglas estatutarias de organización interna, también comunes.

23 La procedencia del recurso de apelación tiene su fundamento en el artículo 99, párrafo 4, fracción III, de la CPEUM, así como en los artículos 40-43 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Una coalición permite a los partidos unirse para incrementar sus posibilidades de ganar una elección, pero también debe garantizar para los electores una propuesta política consolidada por la cual votar, y en torno de la misma los partidos coaligados actuarán temporalmente como si formaran una sola organización. Razones éstas con base en las cuales el legislador, en determinados periodos de la historia electoral mexicana, ha decidido incrementar los requisitos para formar una coalición, y en otros ha flexibilizado la posibilidad de constituirlas. En materia de requisitos para integrar coaliciones, no ha habido un avance lineal, ni en el sentido de encarecerlas ni en el de facilitarlas, dependiendo del interés político predominante en cada época.

De acuerdo con la elección de que se trate y con la extensión territorial que abarque la coalición, ésta podrá ser total o parcial. Las coaliciones parciales sólo podrán formarse para las elecciones de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa. Uno de los requisitos para constituir una coalición parcial es el de postular entre 33 y 100 fórmulas de candidatos a diputados, y si se trata de senadores, se deberán registrar entre 6 y 20 fórmulas de candidatos. La coalición por la que se postule presidente de la República es total, en virtud de que, por disposición de la ley, tendrá efectos en la totalidad de las circunscripciones plurinominales, entidades federativas y distritos electorales comprendidos dentro del territorio nacional; es decir, los partidos políticos coaligados deberán postular candidatos para todos los puestos federales de elección.

El acuerdo constitutivo de la coalición electoral debe plasmarse en un convenio de coalición en el que, de acuerdo con la ley, debe establecerse, por lo menos, lo siguiente:

1) Identificar a los partidos políticos que se coaligan; la elección en relación con la cual se unen, así como precisar los datos de identificación de los candidatos y para qué cargo son postulados.
2) El emblema y colores de la coalición, así como sus documentos básicos (incluyendo programa de gobierno para las coaliciones totales).
3) Disposiciones tendentes a distribuir entre los coaligados derechos, prerrogativas y obligaciones, tales como la forma de distribución del financiamiento público y el acceso a medios de comunicación; prelación de los partidos políticos coaligados para efectos de con-

servación del registro; distribución porcentual de votos para efectos de asignación de legisladores de representación proporcional; señalamiento del partido político al que pertenece cada candidato y a cuál grupo parlamentario se adscribirá en caso de ser electo; señalamiento de la representación jurídica de la coalición, así como montos de aportación a los gastos de campaña y la forma de reportarlo.

Respecto de las candidaturas de las coaliciones electorales, el COFIPE establece algunas prohibiciones que son aplicables a cualquier tipo de coalición: *a)* los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte; *b)* ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como tal por alguna coalición, y *c)* ninguna coalición podrá postular como candidato a quien ya haya sido registrado en ese carácter por algún partido político.

Finalmente, el procedimiento para el registro de una coalición total es sustancialmente el siguiente: *a)* el respectivo convenio deberá presentarse al presidente del Consejo General del IFE o, en caso de ausencia de aquél, al secretario ejecutivo del mismo, entre el 1o. y el 10 de diciembre del año anterior al de la elección; *b)* el Consejo General resolverá antes de que inicie el plazo para el registro de candidatos, según la elección de que se trate, y *c)* si fuese admitido el registro de la coalición, el IFE dispondrá su publicación en el *DOF*.

La solicitud de registro, tratándose de una coalición parcial, se hará conforme a lo previsto anteriormente, debiendo presentarse treinta días antes de que inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate.

XIV. Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas

De acuerdo con el artículo 269 del COFIPE, entre las sanciones que el IFE puede aplicar a los partidos políticos nacionales que incumplan con las obligaciones a su cargo se encuentra la suspensión de su registro como partido político, e incluso la cancelación del mismo.

Entre las causas de pérdida de registro expresamente previstas en la ley (artículo 66 del COFIPE) se encuentran las siguientes:

1) No participar en el proceso federal ordinario.
2) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 del COFIPE.
3) No obtener, por lo menos, el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias de diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto.
4) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.
5) Incumplir de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General del IFE, las obligaciones que señala el COFIPE.
6) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos.
7) Haberse fusionado con otro partido político.

En los primeros tres casos, para que opere la pérdida del registro es necesario que la Junta General Ejecutiva del IFE emita la declaratoria correspondiente, la cual deberá fundarse en los resultados de los cómputos y declaraciones de validez respectivas de los consejos del Instituto, así como en las resoluciones que al respecto hubiera emitido el TEPJF, debiéndose publicar dicha resolución en el *DOF*. En los demás casos, la resolución del Consejo General del IFE que determine la pérdida del registro también deberá ser publicada en el *DOF*, sólo que en los casos en que el motivo de pérdida del registro sea el haber dejado de cumplir con los requisitos para obtener el registro, o bien incumplir de manera grave y sistemática las obligaciones exigidas a los partidos políticos, no se podrá resolver sobre la pérdida del registro sin antes oír en defensa al partido político interesado.

XV. Otras formas de organización política

Otra de las formas de asociación y participación política que prevé la legislación electoral en el ámbito federal la constituyen las denominadas agrupaciones políticas nacionales, las cuales son definidas en el COFIPE

(artículo 33) como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada, sin que puedan utilizar las denominaciones de "partido" o "partido político" bajo circunstancia alguna. Este tipo de organizaciones, en lo que fuera aplicable, tendrán las mismas obligaciones correspondientes a los partidos políticos.

Para obtener el registro como agrupación política nacional se deberá acreditar lo siguiente: *a)* contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional, además de tener delegaciones en cuando menos siete entidades federativas, y *b)* disponer de documentos básicos, así como una denominación distinta a la de cualquier otra organización o partido.

La solicitud de registro deberá presentarse en el mes de enero del año anterior al de la elección, acompañando la documentación que acredite los requisitos antes mencionados, además de aquellos documentos que, en su caso, señale el Consejo General del IFE. Dicho Consejo General resolverá si procede o no la solicitud en un plazo máximo de 60 días naturales, contados a partir de la fecha en que conozca de la solicitud, debiéndose publicar la resolución en el *DOF*. Si procediere el registro, expedirá el certificado correspondiente, surtiendo efectos a partir del 1o. de agosto del año anterior al de la elección; en caso de negativa, deberán expresarse las causas que la motivaron, comunicándolo a la asociación interesada.

Para que estas organizaciones puedan participar en los procesos electorales federales es necesario que suscriban un acuerdo de participación con un partido político, mas no podrán hacerlo con una coalición; dicho acuerdo deberá ser presentado ante el presidente del Consejo General del IFE dentro de los mismos plazos previstos para el registro del convenio de coalición. Las candidaturas que surjan de los convenios de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema o color de éste; sin embargo, en la propaganda y en la campaña electoral se podrá mencionar a la agrupación participante.

Las agrupaciones políticas nacionales gozarán de financiamiento público para apoyar sus actividades editoriales, de educación y capacitación política, así como aquellas de investigación socioeconómica y política; dicho financiamiento, así como la utilización de los recursos, se sujetará a lo siguiente:

1) Para proporcionar este financiamiento se constituirá un fondo consistente en una cantidad equivalente al 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, el cual será entregado anualmente a las organizaciones políticas.
2) Ninguna organización política podrá recibir más del 20% del total del fondo constituido para este financiamiento.
3) Deberán presentar, dentro de los noventa días siguientes al día último de diciembre del año del ejercicio que se reporte, a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, constituida por el IFE, un informe del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad.
4) Les será aplicable lo dispuesto a los partidos políticos en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos, además de que estarán sujetas al mismo régimen fiscal que los partidos políticos, con las únicas modalidades planteadas anteriormente.

Finalmente, las agrupaciones políticas nacionales perderán su registro como tales en los siguientes casos:

a) Cuando se hubiese acordado su disolución por la mayoría de sus miembros.
b) Cuando se hubiese dado alguna de las causas de disolución conforme a sus documentos básicos.
c) Cuando hubieran omitido rendir el informe anual sobre el origen y aplicación de sus recursos.
d) Por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en el COFIPE.
e) Por haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.

Es importante señalar que la Sala Superior del TEPJF estableció el criterio de que el derecho político-electoral fundamental de ser votado es de base constitucional y configuración legal, por lo que no tiene un carácter absoluto, y si bien la Constitución federal no prevé el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos, razón por la cual el legislador ordinario tiene atribuciones para establecer la posibilidad de candidaturas independientes o no partidarias, igualmente, no es

necesariamente inconstitucional ni violatorio de los instrumentos internacionales de derechos humanos que el legislador ordinario (federal o local) prevea que los partidos políticos son los únicos que pueden presentar solicitudes para registrar candidatos.[24] En este sentido, es necesario destacar que en el artículo 175, párrafo 1, del COFIPE, se dispone que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Asimismo, en el caso de una elección municipal en Veracruz, la mayoría de la Sala Superior del TEPJF sostuvo que los votos emitidos en favor de candidatos no registrados no son jurídicamente válidos ni eficaces a fin de que, en el caso de obtener el mayor número de votos, se les expidan las constancias respectivas, pues el efecto de tales sufragios se reduce a permitir que la autoridad electoral ejerza sus atribuciones relativas a la estadística electoral y a respetar el derecho a la libre manifestación de las ideas, teniendo en consideración que, constitucionalmente, votar en las elecciones populares constituye una obligación de los ciudadanos de la República.

Lo anterior, toda vez que uno de los requisitos indispensables para que a un grupo de ciudadanos se le otorgue la constancia de mayoría correspondiente a una elección de ayuntamiento, de conformidad con el orden jurídico electoral veracruzano, es que tales ciudadanos hayan sido previamente registrados como candidatos en la etapa de preparación de la propia elección, pues sólo de esa manera las autoridades electorales administrativas y, en su caso, jurisdiccionales competentes estarán en aptitud de comprobar que la celebración de la elección de mérito fue libre y auténtica, en la medida en que se hubiese ajustado a los principios y reglas constitucionales y legales aplicables.[25]

24 Véanse tesis relevantes: "CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN" Y "CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (Legislación de Michoacán)", en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, Compilación Oficial*, volumen Tesis relevantes, México, TEPJF, 2005, pp. 387-388 y 394-395; asimismo, véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-037/2001, aprobada el 25 de octubre de 2001.

25 Véase la ejecutoria dictada en el expediente SUP-JDC-713/2004, en sesión pública celebrada el 22 de diciembre de 2004.

XVI. Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas

El IFE es el órgano encargado de llevar el control de las organizaciones políticas, de manera especial a través de su Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (artículo 93 del COFIPE); la cual cuenta, entre otras, con las siguientes atribuciones:

a) Conocer de las notificaciones que formulen los interesados en constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas y realizar las actividades pertinentes.
b) Recibir las solicitudes de registro de quienes hayan cumplido los requisitos establecidos en el COFIPE para constituirse como partido político o como agrupación política, e integrar el expediente respectivo para que el secretario ejecutivo lo someta a la consideración del Consejo General.
c) Inscribir en el libro respectivo el registro de partidos y agrupaciones políticas, así como los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación.
d) Ministrar a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público al que tienen derecho conforme a lo señalado en el COFIPE.
e) Llevar a cabo los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas que les corresponden.
f) Apoyar las gestiones de los partidos políticos y las agrupaciones políticas para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal.
g) Realizar las actividades para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión, en los términos del COFIPE.
h) Presidir la Comisión de Radiodifusión.
i) Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas.
j) Llevar los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular.

XVII. Afiliación a organizaciones internacionales

En el artículo 36, párrafo 1, inciso *i*, del COFIPE, se dispone que es derecho de los partidos políticos nacionales establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno.

XVIII. Evaluación

El papel que los partidos políticos desempeñan en la democracia mexicana, y que constitucionalmente tienen reconocido, como es el de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, atribuyéndoles la naturaleza jurídica de "entidades de interés público", además de que, conforme a la legislación electoral vigente, detentan un monopolio para la postulación de candidaturas a los cargos públicos de elección popular, justifica que el Estado les proporcione, de manera equitativa, elementos y recursos para llevar a cabo sus actividades, pero ello exige que, al mismo tiempo, su estructura interna y funcionamiento sean democráticos, pues sólo así se puede asegurar el efectivo cumplimiento de los fines y funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendados y, en último término, contribuir a garantizar el desarrollo democrático del Estado.

Teniendo presente lo anterior, puede sostenerse que en el caso de México, actualmente son dos los grandes temas o aspectos relacionados con la regulación de los partidos políticos que predominan dentro de la discusión, tanto académica como legislativa e, incluso, política, y son, por una parte, el sistema de financiamiento de los partidos y su fiscalización y, por otra, la democracia interna de dichos institutos políticos.

En cuanto al primero, a pesar de que en México el sistema de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos es relativamente joven (tan sólo 10 años a partir de que se estableció este último), los avances y resultados son evidentes, sin dejar de reconocer que todavía existen aspectos que requieren de modificaciones para consolidarlo.

En efecto, es innegable que el financiamiento público ha permitido establecer un verdadero sistema de partidos políticos cada vez más competitivo, pues si dicho financiamiento no existiera, muchos de los partidos políticos estarían condenados a perder en las elecciones e incluso su registro (al no obtener, al menos, 2% de la votación en alguna de las elecciones federales), en tanto que contarían con menos recursos para realizar sus actividades proselitistas en comparación con los partidos políticos más fuertes, lo cual les cerraría toda posibilidad de obtener algún triunfo, dejando fuera corrientes o tendencias políticas existentes dentro de la sociedad. Inclusive, se podría propiciar que se buscara el apoyo económico de intereses ilícitos o contrarios a la nación.

Ahora bien, es claro que la plena realización de las facultades de fiscalización que se le otorgan a la Comisión de Fiscalización del IFE para tener un adecuado y completo control en relación con las finanzas de los partidos políticos, requiere que la autoridad electoral federal cuente con mayores atribuciones que le permitan llevar a cabo verdaderas auditorías. En este sentido, es necesario apuntar que una atribución que no tiene conferida la autoridad electoral, ni a través de la Comisión de referencia ni a través del órgano superior de dirección que es el Consejo General del IFE, es la de realizar un cruce de información con las entidades económicas con las que tienen relación los partidos políticos, lo cual se traduce, por ejemplo, en la posibilidad de que puedan darse gastos que no queden adecuadamente registrados en la contabilidad correspondiente y que, por consiguiente, también puedan existir recursos que no sean reportados.

Es verdad que el buscar la total transparencia en los ingresos y egresos de los partidos políticos implica una compleja organización por parte de la propia autoridad electoral, e incluso por parte de los partidos políticos,[26] pero no por ello se debe reducir la importancia que realmente tiene el realizar estas actividades de control, que finalmente se traducen en la confianza de contar con un sistema electoral equitativo de verdadera

26 Sobre el particular, Eduardo Andrade Sánchez ("Algunos problemas que presenta el financiamiento público de los partidos políticos en un régimen federal", *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI...*, *cit.*, nota 13, pp. 405-417) realiza una crítica a la burocratización dentro de la organización de los partidos políticos, lo cual implica tener grandes áreas ocupadas en acreditar y manejar todos sus ingresos y egresos, a efecto de acreditar correctamente el cumplimiento de todas las reglas que sobre el particular existen.

competencia, lo cual redunda en el fortalecimiento del sistema democrático vigente.

Cabe destacar que, en un principio, los dictámenes y resoluciones de la autoridad electoral federal fueron en el sentido de confirmar, en su mayor parte, los informes presentados por los partidos políticos, y en otros de imponer sanciones de carácter económico por problemas en la presentación de sus informes, pero que en ningún momento tuvieron un impacto significativo en las finanzas de los partidos.

En efecto, de la revisión de los dictámenes y resoluciones que se dieron en un inicio por parte de la autoridad electoral federal, se puede advertir que la mayoría de las sanciones fueron impuestas por problemas relacionados con la presentación de los informes, omisiones en la comprobación de gastos, comprobantes que no cumplían con todos los requisitos, actividades mal registradas, entre otras causas, pero no se daba el caso de que a partir de la revisión de los informes y los correspondientes dictámenes y resoluciones se determinaran irregularidades en el manejo de los recursos o situaciones anormales respecto de los ingresos que recibieron y los gastos que realizaron.

Sin embargo, es necesario señalar que tal situación ha cambiado radicalmente en los últimos años, toda vez que, a partir de que la autoridad ha conocido de quejas en materia de financiamiento en contra de diversos partidos políticos, ha llegado a determinar la comisión de conductas irregulares por parte de los mismos, que incluso han ameritado severas sanciones económicas.

En efecto, a manera de ejemplo, ha sido del dominio público que en el 2003, el IFE determinó sancionar al Partido Revolucionario Institucional con una multa que ascendió a $1,000,000,000.00 M.N. (aproximadamente 100 millones de dólares), como resultado de la investigación de una queja presentada en su contra, por no haber reportado los ingresos que se le hicieron llegar a través del sindicato de trabajadores petroleros, sanción que el TEPJF, en su momento, determinó confirmar por mayoría de votos.

Asimismo, cabe destacar que la misma autoridad administrativa electoral resolvió aplicar una sanción al Partido Acción Nacional (PAN) por $360,971,039.40 M.N. y al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) por $184,198,610.05 M.N., los cuales participaron coaligadamente y ganaron la elección presidencial de 2000, en razón de que, después de una amplia y compleja investigación, llegó a la conclusión de que existieron

irregularidades en relación con la campaña presidencial del referido proceso electoral y que básicamente consistieron en que hubo contribuciones económicas por parte de personas respecto de las cuales existe prohibición de aportar recursos a los partidos; se superaron los límites individuales de aportaciones; no se reportaron ciertos ingresos y se rebasaron los topes de gastos de campaña de la elección presidencial, resolución que, cabe precisar, fue impugnada por la mayoría de los partidos políticos nacionales, a través de la interposición de los respectivos recursos de apelación. Al respecto, la Sala Superior del TEPJF determinó[27] modificar la resolución impugnada al estimar, entre otros aspectos, que estaba demostrada la existencia de un sistema de financiamiento paralelo frente al permitido en la ley, por lo que debía sancionarse al Partido Acción Nacional con la supresión total de las ministraciones mensuales de financiamiento para actividades ordinarias permanentes durante los meses necesarios hasta cubrir la cantidad de $399,135,803.60 M.N. (aproximadamente 40 millones de dólares), en tanto que al Partido Verde Ecologista de México con la supresión total de las ministraciones mensuales de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes durante los meses necesarios hasta cubrir la cantidad de $98,717,713.91 M.N. (aproximadamente 10 millones de dólares), atendiendo a su diverso grado de participación en dicho financiamiento paralelo.

Como puede advertirse, la autoridad electoral administrativa, a pesar de contar con una normativa que no le permite realizar plenamente su actividad fiscalizadora respecto de todos los recursos de los partidos, ha llevado a sus últimas consecuencias, dentro del marco normativo que la rige, las atribuciones que constitucionalmente le están conferidas.

Las resoluciones que se han dictado por el TEPJF han permitido establecer determinados criterios que indudablemente han precisado y fortalecido el sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, particularmente en lo relativo a los procedimientos de fiscalización y, en su caso, sanción de las irregularidades que se han llegado a advertir.

27 Mediante sentencia dictada en sesión pública el 20 de mayo de 2004, en el expediente formado con motivo de los recursos de apelación núms. SUP-RAP-098/2003, SUP-RAP-099/2003, SUP-RAP-100/2003, SUP-RAP-101/2003 y SUP-RAP-102/2003, promovidos por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

Asimismo, es necesario señalar que las sentencias dictadas por el TEPJF han precisado el alcance de las facultades de fiscalización de la autoridad electoral administrativa, a la vez que han hecho énfasis en los derechos que, como cualquier gobernado, deben tener los propios partidos políticos, lo que ha permitido hacer compatible el respeto de tales garantías con la importante función de fiscalización que, por disposición constitucional, debe ser realizada.

En este sentido, la autoridad electoral (tanto administrativa como jurisdiccional) ha evidenciado que tiene la capacidad de detectar irregularidades y sancionarlas, atendiendo al principio de transparencia que debe existir respecto del origen y manejo de todos los recursos con que cuentan los partidos, cumpliendo con su función fiscalizadora dentro del marco normativo vigente. Sin embargo, es la propia experiencia y práctica las que han mostrado los aspectos que requieren ser modificados a efecto de lograr un mejor sistema. En este sentido, desde nuestra perspectiva, hemos sostenido que es necesario que se den las siguientes reformas en la materia:

a) Establecer expresamente en la normativa electoral, el carácter de autoridad fiscalizadora que tiene el IFE y, concretamente, que se le autorice para acceder a la información del sistema financiero relacionada con los partidos políticos y, por tanto, le sea inaplicable el secreto bancario y fiduciario respecto de sus actividades fiscalizadoras. Asimismo, ponderar que se faculte a la autoridad electoral para requerir directamente información, tanto a personas físicas como morales, respecto del origen y destino de todos los recursos de los partidos políticos.
b) Debe establecerse en la normativa electoral un procedimiento de liquidación del partido político que llegue a perder su registro y, dentro del mismo, una entidad a la que pueda exigírsele cuentas y responsabilizarla de las irregularidades que se lleguen a determinar en caso de que dichos partidos políticos no conserven su registro. En este sentido, debe establecerse como obligación de las organizaciones que obtienen su registro como partidos políticos, la de presentar un informe respecto de su situación patrimonial para poder advertir claramente cuáles son los bienes que se deberán reintegrar a la hacienda pública en el caso de que éstos pierdan su registro.

c) Es necesario reducir los tiempos de campaña en todas las elecciones (presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados federales, así como las locales). Obviamente, ello impactaría en lo que se conoce como el costo mínimo de campaña, el cual es la base para determinar el financiamiento público que le corresponde a los partidos políticos nacionales. Asimismo, debe reformarse el COFIPE a efecto de que en el año de la elección federal en que sólo se van a elegir diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, la cantidad que se le asigne a los partidos políticos para gastos de campaña sea proporcional a la que actualmente se encuentra fijada y que es igual a la que reciben por concepto de actividades ordinarias en el año, pues dichos recursos no pueden ser los mismos que se otorgan cuando también se renueva la Cámara de Senadores y se elige al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ya que actualmente se puede llegar a que un partido político reciba más dinero para gastos de campaña de los que realmente puede realizar, atendiendo a los topes de gastos de campaña que se fijen para la elección de diputados. En relación con esto último, sería adecuado que se estableciera expresamente que este financiamiento público tendrá como límite la suma de los topes de gastos de campaña de todas las elecciones en que pudiera llegar a participar un partido político, o incluso una coalición, con el fin de evitar que el excedente se destine para las actividades ordinarias.
d) Es necesario establecer reglas en cuanto a momentos y recursos que se pueden emplear en las llamadas precampañas electorales, así como el control respecto del origen de los mismos. Si bien se reconoce que a nivel reglamentario se han dado los primeros pasos, al prever la autoridad fiscalizadora que deben reportarse todos los ingresos y gastos de los partidos políticos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales y para la elección de titulares de los órganos de dirección en los comités ejecutivos nacionales u órganos equivalentes y en los comités estatales u órganos equivalentes, es necesario controlar e, inclusive, establecer la obligación solidaria del propio partido respecto del ciudadano que haya realizado actividades de precampaña fuera del ámbito de un partido político, pero que finalmente sea postulado como candidato por un partido a un cargo de

elección popular, a efecto de que el propio partido sea cuidadoso y vigile las actividades que realicen quienes finalmente vayan a ser sus candidatos. Inclusive, también debe establecerse un control respecto de las precampañas de quienes pretendan ser candidatos de un partido político y finalmente no lo logren.

e) Es evidente la importancia que en los actuales procesos electorales tiene el uso de los medios de comunicación, pues es la forma de llevar a un mayor número de electores los mensajes y propuestas de los partidos políticos y sus candidatos en un menor tiempo; sin embargo, resulta muy oneroso. Por ello, es necesario acortar la contratación de tiempos y espacios en prensa, radio y televisión, sin llegar quizá a prohibirla totalmente, como ocurre en otros países como Francia y España, pero sí lograr que el gasto en tales rubros no alcance las proporciones que se han visto en los últimos procesos electorales federales en México. De tal forma, tomando en cuenta que los partidos políticos ya gozan de una prerrogativa que les permite el acceso a los medios de comunicación masiva, una alternativa sería que se establecieran límites a la cantidad de recursos económicos utilizados con tales propósitos por los partidos políticos, atendiendo a criterios de distribución como los establecidos en el caso del financiamiento público, es decir, una parte igualitaria, y otra en atención a la fuerza electoral, así como que se concentrara en la propia autoridad electoral la contratación del tiempo y espacio en los medios.

El otro gran tema presente en la regulación actual de los partidos políticos en México es el relativo a su democracia interna y su protección jurisdiccional. Al respecto, es necesario tomar en cuenta el importante papel que los partidos políticos desempeñan en el sistema democrático y atender las severas críticas por diferentes sectores de la opinión pública nacional, entre otras razones, al considerar que al interior de los mismos existen precisamente deficiencias en su funcionamiento democrático.

Al respecto, pese a las dificultades y a la casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido —recuérdese la llamada "ley de hierro de la oligarquía" a que se refiere Michels—,[28] proba-

28 Véase Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, trad. Enrique Molina de Vedia, 4a. reimp., Buenos Aires, Amorrotu Editores, 1991, t. 2, pp. 164-180.

blemente la salida de la crisis de legitimidad que hoy afecta a los partidos políticos dependa, en no escasa medida, y como la advierte Manuel Aragón, de la capacidad de éstos para dotarse de una razonable democracia interna.[29] "La patología de los partidos afecta el funcionamiento de los órganos de poder. Por esta razón —sostiene Diego Valadés— la regulación de los partidos propende a incorporar normas que garanticen su democracia interna y su probidad pública".[30]

De este modo, la exigencia de democracia interna de los partidos políticos tiene por objeto impedir que un eventual déficit democrático o funcionamiento autocrático de estas organizaciones se traduzca en una consecuente merma en el mecanismo de la representación política y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático.[31] Al respecto resulta oportuno traer a colación lo sustentado por el Tribunal Constitucional de España en la sentencia STC 56/1995:

> [El] mandato constitucional conforme al cual la organización y el funcionamiento de los partidos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, *una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado,* [pues] difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de participación en la gestión y el control del Estado si sus estructuras y su funcionamiento son autocráticos, [de forma que] los actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda "manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación" en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden (STC 75/1985).

Aun cuando las razones anteriores tenderían a justificar la exigencia de democracia interna de los partidos políticos en todo Estado constitu-

29 Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 139-142.

30 *Cfr.* Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 65.

31 *Cfr*. Navarro Méndez, José Ignacio, "La aportación de la justicia constitucional a la definición de modelo de partido en España", en Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio, F. Javier (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Valencia, Cortes de Castilla-La Mancha, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 312 y 313.

cional democrático de derecho, como una obligación o "limitación" no aplicable a las asociaciones en general, persistiría la duda acerca del alcance o grado en que los órganos (administrativos y/o jurisdiccionales) del Estado estarían legitimados para "invadir" la esfera interna de estas organizaciones a fin de garantizar su funcionamiento democrático, pues pese a las relevantes funciones cuasi-públicas o de interés público asignadas a los partidos y que los hace sujetos de las prerrogativas y subvenciones estatales mencionadas, no pierden su carácter asociativo y, por tanto, el principio básico de su actuación sigue siendo el de libertad, incluida la de autoorganización.[32]

Puede afirmarse que, en términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier órgano jurisdiccional al que competa garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores fundamentales aparentemente contrapuestos, como es el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a la libre autoorganización, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos, en el entendido de que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos ese derecho de autoorganización tiene un límite (también previsto en la Constitución y la ley) consistente en el derecho de los propios afiliados a participar democráticamente en su organización y funcionamiento.[33]

En el caso de México, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es un medio indirecto idóneo para promover la democracia interna de los partidos políticos, a través de la tutela de los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados en las elecciones, así como de asociarse y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, como ha ocurrido con motivo de la impugnación de los actos de las autoridades electorales en el ejercicio de su atribuciones, o bien, directamente, en contra de los

32 *Idem*.

33 Orozco Henríquez, José de Jesús, "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", *Colección de Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral*, México, núm. 7, 2004, 44 pp.

actos de los órganos partidarios una vez que se han agotado los medios de defensa internos previstos estatutariamente.

De tal forma, a través del conocimiento y resolución de casos concretos, el TEPJF ha ido estableciendo ciertos criterios que finalmente inciden en la concepción de ciertos principios necesarios para considerar la existencia de una democracia interna en los partidos políticos; sin embargo, han existido críticas por parte de los propios dirigentes o representantes de los partidos políticos, e incluso se ha llegado a plantear una iniciativa de reforma legal en materia electoral a efecto de prohibir expresamente cualquier "intromisión" de la autoridad electoral (TEPJF o IFE) en las decisiones internas de dichos institutos políticos.

Ante tal situación, conscientes del alcance de los derechos político-electorales fundamentales del ciudadano y su protección judicial que garantiza nuestra Constitución, en todo caso resultaría muy conveniente que en la eventual reforma legal electoral se establecieran reglas más precisas en cuanto a la organización y funcionamiento de los órganos intrapartidarios; los derechos y deberes de sus afiliados, militantes y simpatizantes, así como los mecanismos de protección o tutela de los mismos, a efecto de dar mayor certeza a los ciudadanos en general sobre sus derechos político-electorales, particularmente en su vertiente de afiliación libre y pacífica a un partido político.

XIX. Reformas planteadas en la actualidad

En la actualidad se encuentran presentadas ante el Poder Legislativo Federal diversas iniciativas de reforma en materia electoral elaboradas por las diferentes fuerzas políticas en el país, tendentes, primordialmente, a modificar el sistema de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos nacionales que, si bien presentan diferencias entre sí, pueden resumirse en los siguientes aspectos:

— Disminuir el monto del financiamiento público directo que se otorga a los partidos políticos.
— Reducir los tiempos para realizar una campaña electoral.
— Regular los procesos internos de selección de candidatos y controlar los gastos realizados en los mismos.

— Regular las llamadas precampañas electorales, estableciendo plazos y límites tanto a los gastos como a las aportaciones a las mismas.
— Establecer que la contratación de tiempos en radio y televisión sea exclusiva del IFE, el cual se hará cargo de la distribución de los mismos entre los diferentes partidos políticos.
— Ampliar las facultades del IFE en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, así como la colaboración que puede obtener de otras dependencias públicas para tal fin, y la reserva o confidencialidad de la información, en tanto no se dicte una resolución definitiva.
— Establecer mayores reglas en cuanto al funcionamiento de los órganos internos de los partidos políticos.
— Suspender la difusión de obras y programas públicos antes del día de la elección.
— Ampliar las sanciones y los sujetos de las mismas, en caso de que existan contravenciones a la normativa electoral.

Dichas propuestas se encuentran sujetas a discusión entre los legisladores y las fuerzas políticas del país sin que hasta el momento pueda advertirse el destino de las mismas.

XX. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR ZINZER, A., "The Official Party of Mexico and the Country's Diplomacy in Central America", *Political and Democracy in Central America*, Boulder, Westerview, 1992.

ANDRADE SÁNCHEZ, E., "La reforma política de 1996 en México", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, núm. 25, Corte de Constitucionalidad de Guatemala-UNAM, 1997.

———, "La teoría de los partidos políticos", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 8: *Sistemas electorales*, mayo-junio de 1988.

———, "Los partidos políticos en la Constitución mexicana de 1917", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, t. G.

———, "Los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México", *El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988.

———, "Partidos políticos", *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987.

ARENAS BATIZ, C. E. y OROZCO HENRÍQUEZ, J. de J., "Derecho electoral", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. IX.

BARQUÍN ÁLVAREZ, M., "La regulación del registro de partidos: el control de acceso al sistema electoral", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XIX, núm. 86, mayo-agosto de 1996.

———, "Los órganos electorales", en MOCTEZUMA BARRAGÁN, G., *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968*, México, Porrúa-UNAM, 1999.

———, "El financiamiento de los partidos políticos en México, en la reforma de 1993", en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, G. *et al.*, *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Porrúa-FLACSO, 1995.

BECERRA, R. *et al.*, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

——— *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000.

BERLIN VALENZUELA, F., "La crisis de los partidos políticos en el mundo contemporáneo", *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados-Instituto Federal Electoral-Tribunal Federal Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

CÁRDENAS GRACIA, J. F., *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

———, "Propuestas para la reforma a la legislación electoral en materia de financiamiento de partidos políticos", *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

CARRILLO, M. *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

CASTILLO, Pilar del, "Financiamiento de los partidos políticos y consolidación de la democracia", *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores.

COSTELOE, M. P., *La primera República federal de México (1824-1835): un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

DALLEHITE BALLARD, E. G., *Federalismo y federalismo de partidos políticos*, México, 1990.

FEMAT RAMÍREZ, R., *Los partidos políticos. Antecedentes*, México, Porrúa, 1985.

———, *Los partidos políticos. Época actual*, México, Porrúa, 1985.

FINER, S. E., *Política entre adversarios y reforma electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

GARRIDO, L. J., "Un partido sin militantes", *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.

———, *El partido de la revolución institucionalizada. Medio siglo de poder político en México: la formación del nuevo Estado (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1982.

GÓMEZ TAGLE, S., "Los partidos, las elecciones y la crisis", *Primer informe sobre la democracia. México 1988*, México, Siglo XXI, 1989.

GONZÁLEZ CASANOVA, P., *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1986.

GONZÁLEZ GUERRERO, N. O., "Notas para el estudio de los partidos políticos y su participación en las elecciones en México", *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, México, núm. 1, vol. l.

GONZÁLEZ OROPEZA, M., "Hacia una nueva ley de partidos políticos en México", *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados-Instituto Federal Electoral-Tribunal Federal Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

GONZÁLEZ POLO, I., *Bibliografía general de las agrupaciones y partidos políticos mexicanos: 1910-1970*, México, Comisión Federal Electoral, 1979.

GRINER, S. y ZOVATTO, D., *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-International IDEA, 2004.

GUTIÉRREZ, R., "Cultura política y transición a la democracia. PRI y PRD en la coyuntura actual", *Sociológica. Transición y democracia en México, el sistema político hacia el fin del siglo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1989.

HERNÁNDEZ MUÑOZ, E., "El régimen jurídico de los partidos políticos en México", *Seminario de divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Derecho, 1991.

HUERTA PSIHAS, E., *La nueva democracia mexicana: las plataformas mínimas de los partidos políticos de México*, México, Academia Mexicana de Derecho Electoral, 1988.

JARQUÍN GALVEZ, U., "El PAN y el sistema político mexicano", *Sociológica. Transición y democracia en México, el sistema político hacia el fin del siglo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1989.

LEÓN, S. y PÉREZ, G., *De fuerzas políticas y partidos políticos*, México, Plaza y Valdés, UNAM, 1988.

LOAEZA, S., "El Partido Acción Nacional: de la oposición leal a la impaciencia electoral", *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.

———, "Los partidos y el cambio político en México", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 74, octubre-diciembre de 1991.

LUJAMBIO, A., "La evolución del sistema de partidos, 1988-1994", en ALCOCER, J., *Elecciones, diálogo y reforma*, México, Nuevo Horizonte- Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, 1995.

———, "México", *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

MARTÍNEZ BAEZ, A., "La Constitución mexicana y los partidos políticos", *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1980.

MARTÍNEZ GIL, J. de J., *Los grupos de presión y los partidos políticos en México*, México, Porrúa, 1992.

MENDIETA NÚÑEZ, L., *Los partidos políticos*, México, Porrúa, 1985.

MEYER, L. y REYNA, J. L., "México. El sistema y sus partidos. Entre el autoritarismo y la democracia", *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI-Universidad de las Naciones Unidas, 1989.

MICHELS, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, trad. Enrique Molina de Vedia, 4a. reimp., Buenos Aires, Amorrotu Editores, 1991.

MIJANGOS BORJA, M., "El control sobre el financiamiento de los partidos políticos", *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

MOLINAR HORCASITAS, J., "Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera", en OROZCO HENRÍQUEZ, J., *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, México, Universidad de Quintana Roo-PNUD-TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

———, "Renegociación de las reglas del juego: el Estado y los partidos políticos", en SERRANO, M. y BULMER THOMAS, V., *La reconstrucción del Estado: México después de Salinas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

———, "Cultura política: instituciones políticas y prácticas electorales", *Foro para la reforma electoral*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.

MONTEFORTE TOLEDO, M., *Partidos políticos en Iberoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1961.

MORALES PAUL, I., "Los partidos políticos y la democracia", *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

OROZCO HENRÍQUEZ, J., "Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX", *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, 1998.

———, "Financing and Monitoring of Political Parties in Mexico: Strengths and Weaknesses", *Election Law Journal*, Washington, vol. 3, núm. 3, 2004.

———, "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", *Colección de Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral*, México, núm. 7, 2004.

———, "La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 18, 2003.

NOHLEN, D., "El presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina", *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1991.

———, "La reforma política de 1996 en México", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, núm. 25, México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, UNAM, 1997.

———, "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos", *Memoria de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1996.

———, "Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos políticos en América Latina", *Curso anual interamericano de elecciones*, vol. I: *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, IIDH-CAPEL, 1988.

PALMA, E., "Notas sobre el PRI y las transformaciones políticas actuales", *Sociológica. Transición y democracia en México, el sistema político hacia el fin del siglo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1989.

PAOLI BOLIO, F. J., "El régimen presidencialista de partido de Estado y su cambio", *Sociológica. Transición y democracia en México, el sistema político hacia el fin del siglo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1989.

———, "Sociedad civil, partidos y elecciones", *Las elecciones en México. Evolución y perspectiva*, México, Siglo XXI, 1985.

PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, G., "Financiamiento a los partidos políticos y condiciones de la competencia electoral", *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.

——— *et al.*, *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Porrúa-FLACSO, 1994.

PHILIP, G., "The Dominant Party System in Mexico", *Political Parties in the Third World*, Londres, SAGE Publications, 1988.

PRUD'HOMME, J. F., "Alternativas para la regulación y el control del financiamiento de los partidos políticos en México", *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.

RAMÍREZ, M., "Grupos parlamentarios y sistemas de partidos", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, núm. 3, 1991.

RANDALL, V., "Conclusión", *Political Parties in the Third World*, Londres, SAGE Publications, 1988.

RENDÓN ALARCÓN, J., "Partidos y democracia", *La democracia en marcha*, México, Secretaría de Gobernación, 1992.

REYES HEROLES, F., *Los partidos políticos mexicanos*, México, Fondo de Cultura Económica.

RODRÍGUEZ ARAUJO, O., *La reforma política y los partidos políticos en México*, México, Siglo XXI, 1982.

RUIZ MASSIEU, J. F., "El partido", *La transformación del Estado mexicano*, México, Diana, 1989.

SALAZAR, L., "Partidos políticos y transición a la democracia en México", *Sociológica. Transición y democracia en México, el sistema político hacia el fin del siglo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1989.

SALGADO LOYO, A., "El financiamiento público de los partidos políticos", *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, A., "El sistema de financiamiento público a partidos políticos en México", *Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales*, Guatemala, Tribunal Supremo Electoral-Comisión de Reforma Electoral-Embajada de Suecia-International IDEA, 1997.

———, "La fiscalización de los recursos de los partidos políticos: la experiencia mexicana en 1997", en OROZCO HENRÍQUEZ, J., *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, México, PNUD-Universidad de Quintana Roo-TEPJF- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

———, "Partidos políticos y reforma electoral", en MIRÓN, R. y VALDÉS, L., *Partidos políticos y elecciones*, México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

SEGOVIA, R., "Comentarios sobre el financiamiento de los partidos políticos", *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.

SERRA ROJAS, A., "Estructura de los partidos políticos nacionales", *Ciclo de conferencias*, México, Instituto Federal Electoral, 1992.

SINGER SOCHET, M., "Partidos políticos, estabilidad y democracia 1900-1982", *México. Estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1988.

VALDÉS ZURITA, L., "La reforma electoral de 1996", *Crónica Legislativa*, México, año V, núm. 10, agosto-septiembre de 1996.

———, "México, elección presidencial de 2000: en el marco de la transformación del sistema de partidos", *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, Caracas, año 4, 2001.

———, "Régimen de partidos", en MERINO HUERTA, M., *La ciencia política en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, 1999.

VICENCIO TOVAR, A., "Funciones de los partidos políticos en el proceso electoral", *Perfiles Jurídicos*, México, núm. 1, 1982.

WOLDENBERG KARAKOWSKY, J., *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 1992.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN NICARAGUA

Gabriel ÁLVAREZ

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos*. II. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación*. III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema*. IV. *Partidos políticos*. V. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional*. VI. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel regional, departamental, provincial y cantonal*. VII. *Estructura interna de los partidos*. VIII. *Democracia interna, derecho de participación*. IX. *Tratamiento del tema de género*. X. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos*. XI. *Financiamiento de los partidos políticos*. XII. *Coaliciones, fusiones, alianzas*. XIII. *Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas*. XIV. *Otras formas de participación política*. XV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas*. XVI. *Afiliación a organizaciones internacionales*. XVII. *Evaluación*. XVIII. *Reformas planteadas en la actualidad y tendencias*. XIX. *Bibliografía*.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

En Nicaragua, como en la mayor parte de América Latina, se pueden reconocer las mismas etapas que se han producido a nivel mundial con respecto a la evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.

En una primera etapa, la actitud de los constituyentes y legisladores fue igual a la de los clásicos liberales europeos y estadounidenses a quienes seguían: un total desconocimiento de su existencia, basado en la desconfianza para los grupos que se interponían entre la organización estatal y el cuerpo de ciudadanos. En esta fase debemos ubicar las Constituciones de 1838 y 1858 y las normas ordinarias que en esos momentos históricos regulaban los asuntos electorales: decreto de 21 de diciembre de 1838 reglamentando las elecciones de supremas autoridades; decreto de 18 de diciembre de 1851 reglamentando las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente; Ley Electoral de 30 de agosto de 1858 y su reforma por decreto de 30 de enero de 1859. Ninguna de estas normas contiene la menor referencia a los partidos políticos.[1]

En una segunda etapa, con motivo de la ampliación del catálogo de derechos que recogieron las Constituciones liberales de la segunda mitad del siglo XIX, se incorporó el derecho de asociación, que en un amplio sentido genérico lo reconocía con finalidades políticas. Con este fundamento constitucional, los viejos partidos históricos —Liberal y Conservador— sobrevivieron bajo una cierta actitud de agnosticismo del poder público. Aquí se ubica la Constitución de 1893 que, aunque parece limitar el derecho de asociación a finalidades religiosas, morales o científicas (artículo 52), establece por primera vez el carácter constitutivo de la Ley Electoral (artículo 155). Ésta y otras normas de la época se refieren ya, aunque de manera escueta, a los partidos. Así, entre otras, la Ley Electoral de Autoridades Locales de 18 de noviembre de 1893 (artículos 7 y siguientes); la Ley Electoral de 16 de octubre de 1894 (artículos 55 y siguientes); la Ley Electoral de marzo de 1898 (artículo 33) y la Ley Electoral de 9 de septiembre de 1899 y su reforma de 22 de septiembre de 1900 (artículo 33).

La Constitución de 1905, llamada "Autocrática", que sucedió a la de 1893, guarda absoluto silencio en relación con el derecho de asociación y, por supuesto, no dice nada respecto a los partidos políticos. En correspondencia con ello, la Ley Electoral del 1o. de noviembre de 1910 tampoco dice nada sobre los partidos, por tanto, pareciera que hubo una especie de regresión y que habría que ubicar a estas normas en la primera etapa descrita.

[1] El presente análisis inicia con la Constitución de 1838 como primera Constitución de Nicaragua como Estado libre y soberano.

Sin embargo, la Constitución de 1911 sí pertenece a la segunda etapa, por cuanto reconoce el derecho de asociación ya no limitado a ciertas finalidades, por tanto incluyendo la asociación política (artículo 48) y reconociendo también el carácter constitutivo de la Ley Electoral (artículo 159). Resulta coherente, pues, que las leyes electorales de 10 de junio de 1912 y 9 de marzo de 1913, ambas en sus artículos 43, vuelvan a dedicarle alguna atención a los partidos.

Una tercera etapa está constituida por el encuadramiento legal más detallado y constitucional de la actividad de los partidos, producido por el enriquecimiento de la vida política en diversos sentidos. En las leyes electorales se señalan líneas de participación en los comicios, como conducta en el proceso, presentación de candidaturas, etcétera. Por ejemplo, la Ley Electoral de 20 de marzo de 1923, llamada Ley Dodds, trató específicamente a los partidos políticos y señalaba requisitos para intervenir en los procesos electorales. También formalizó una característica en nuestro sistema de partidos: el bipartidismo. A pesar de que desde 1932 surgieron nuevos partidos políticos, la Ley Dodds favorecía la participación sólo a los partidos Liberal y Conservador.[2]

Muchos de los principios de esta ley fueron recogidos posteriormente por la Constitución de 1939. A partir de esta época se observa el tránsito de una actitud limitada a un amplio desarrollo normativo del control de los partidos. Una especie de control negativo se orienta a que las actividades partidarias se encuadren dentro del orden constituido. Al prohibir partidos de determinada orientación se estaba haciendo un reconocimiento negativo de su existencia, y así irrumpen los partidos en el orden ya no sólo legal sino también constitucional. En realidad, como veremos más adelante, todo el constitucionalismo nicaragüense posterior se ubica en esta tercera etapa con la notable matización de que en unos momentos se conforma un sistema bipartito y en otros un sistema multipartito.

La Constitución de 1939 establece el control negativo en su artículo 50 y señala que la ley regule la personalidad jurídica y los derechos de los partidos (artículo 327); la Ley Electoral no es ley constitutiva (artículo 344). Similares características presentan las Constituciones de 1948 (artículos 100, 262 y 284) y de 1950 (artículos 116 y 304). La diferencia

[2] Se debe recordar que el contexto en que se da la aplicación de la Ley Dodds fue en el de la intervención militar estadounidense, llegando al extremo de nombrar a miembros de las fuerzas de ocupación como presidentes de los órganos electorales.

estriba en que la Ley Electoral de 21 de diciembre de 1950 es calificada como Ley Constitucional.

En relación con la Constitución de 1974, mantiene el reconocimiento negativo de los partidos políticos (artículo 74), pero es la Ley Electoral de 15 de noviembre de 1974 la que regula la definición y naturaleza de los mismos (artículo 8o.). Cabe señalar aquí que la reforma constitucional de 1978 eliminó el carácter constitucional de dicha Ley Electoral (artículo 1o.).

Hasta este momento casi todas las Constituciones y leyes electorales tienden a la conformación de sistemas bipartidistas, dando lugar a lo que se ha conocido como las "paralelas históricas" para referirse a los tradicionales partidos Liberal y Conservador. El derrocamiento de la dictadura somocista rompe con esta lógica y produce una nueva normativa que propugna por el pluralismo político: el Estatuto Fundamental de la República de 20 de julio de 1979 (artículo 16), el Estatuto de Derechos y Garantías de los Nicaragüenses de 21 de agosto de 1979 (artículo 25) y la primera norma reguladora exclusivamente de la materia de partidos políticos: la Ley de Partidos Políticos de 2 de septiembre de 1983.

El pluralismo político se consagra como principio fundamental en el artículo 5o. de la Constitución de 1987, que también establece el derecho de los nicaragüenses a organizar partidos políticos (artículo 55), salvo aquellos que pretendan el retorno al pasado. La materia de partidos políticos pasó a ser regulada por la Ley Electoral de 22 de abril de 1988 que tiene carácter constitucional (artículo 184 de la Constitución nacional).

La reforma constitucional de 1995 y la Ley Electoral de 9 de enero de 1996 produjeron una verdadera atomización de partidos políticos. Sin embargo, la reforma constitucional de 2000 y la actualmente vigente Ley Electoral de 24 de enero de 2000 retornaron a los viejos esquemas de las "paralelas históricas", representadas ahora por el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista de Liberación Nacional.

II. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación

El ordenamiento jurídico nicaragüense regula la materia de partidos políticos en la Constitución y en la Ley Electoral. Desde la Constitución se pude observar una triple vertiente relacionada con el tema: como prin-

cipio fundamental, como derechos sujetivos y como aspecto orgánico institucional.

En efecto, uno de los principios fundamentales del sistema jurídico nicaragüense es el pluralismo político, que a tenor del artículo 5o. de la Constitución, asegura la existencia y participación de todas las organizaciones políticas en los asuntos económicos, políticos y sociales del país, sin restricción ideológica, excepto aquellos que pretendan el restablecimiento de todo tipo de dictaduras o de cualquier sistema antidemocrático.[3]

Por su parte, el artículo 55 asegura a los nicaragüenses el derecho a organizar o afiliarse a partidos políticos con el fin de participar, ejercer y optar al poder. Y el artículo 49, aunque no se refiere específicamente a los partidos políticos, consagra un amplio derecho para constituir organizaciones sociales que pueden o no tener un carácter partidario, lo cual parece referirse a entidades que podríamos denominar "satélites" de los partidos políticos, independientemente de que tengan o no personalidad jurídica propia.

Por último, el artículo 173 de la Constitución, al regular las atribuciones del Consejo Supremo Electoral, se refiere, entre otras, a aquellas que tienen que ver con la existencia, funcionamiento y estructura de los partidos políticos.

En el nivel de la legislación ordinaria, como ya se dijo, es la Ley núm. 331, Ley Electoral de 24 de enero de 2000, la que desarrolla los preceptos constitucionales y regula todo lo atinente a los partidos políticos. En realidad, esto es el resultado de una decisión del legislador ordinario y no una voluntad constitucional, pues aunque se encuentran íntimamente relacionadas, las materias electoral y de partidos políticos son claramente diferentes, y lo que se encuentra reservado a una ley constitucional —en este caso a la Ley Electoral—[4] es únicamente la materia electoral. Esto quiere decir que la materia de partidos políticos debería estar regulada en una ley distinta, y que, por lo tanto, el carácter constitucional de la Ley

[3] Como se sabe, este tipo de restricciones o exclusiones políticas han demostrado ser de poca o ninguna eficacia dada la imposibilidad jurídica de control efectivo de su cumplimiento.

[4] De acuerdo con el artículo 184 de la Constitución nacional, son leyes constitucionales: la Ley Electoral, la Ley de Emergencia y la Ley de Amparo que se dicten bajo la vigencia de la Constitución Política de Nicaragua. Es importante subrayar que en Nicaragua las leyes constitucionales tienen un procedimiento de formación distinto al de las leyes ordinarias.

Electoral no cubre a las disposiciones que la misma dedica a los partidos políticos.

En cualquier caso, lo cierto es que la Ley Electoral, además de diversas disposiciones dispersas, dedica su título V a los partidos políticos: sus derechos y deberes (capítulo uno), su constitución (capítulo dos) y la suspensión y cancelación de su personalidad jurídica (capítulo tres).

III. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema

En Nicaragua existen tres poderes cuyas competencias se encuentran directamente relacionadas con los partidos políticos. En primer lugar la Asamblea Nacional, que ejerce las principales potestades legislativas y que por tanto es el órgano competente para establecer las grandes directrices y el marco regulatorio básico de todo el accionar de los partidos políticos. De hecho, como ya se dijo, todo lo anterior se encuentra plasmado en la Ley Electoral.

Pero el poder estatal más inmediatamente relacionado con la dinámica cotidiana de los partidos políticos es, en virtud de las disposiciones constitucionales y legales pertinentes, el Poder Electoral, integrado por el Consejo Supremo Electoral, los consejos electorales departamentales y regionales, los consejos electorales municipales y la juntas receptoras de votos. En este sentido, las principales competencias que se otorgan al Consejo Supremo Electoral son las siguientes: otorgar, cancelar y suspender la personalidad jurídica de los partidos políticos, así como vigilar y resolver los conflictos sobre la legitimidad de sus representantes y directivos y sobre el cumplimiento de cualesquier disposiciones legales, estatutarias o reglamentarias que se refieran a los mismos partidos (artículos 173, incisos 11 y 12 de la Constitución nacional y 72 y siguientes de la Ley Electoral).

Sin embargo, de las resoluciones del Consejo Supremo Electoral en materia de partidos políticos, cabe recurrir al amparo ante los tribunales correspondientes, para que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resuelva (artículos 164.3 y 188 constitucionales y 76 de la Ley Electoral). En este sentido, tal vez no resulte ocioso recordar que no cabe hacer una interpretación extensiva del artículo 173 *in fine* de la Constitución que señala que respecto a las resoluciones del Consejo Su-

premo Electoral en materia electoral no habrá recurso alguno, ordinario ni extraordinario.

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia en Pleno es la competente para conocer y resolver los recursos por inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos que contradigan los preceptos constitucionales relacionados con los partidos políticos (artículos 164.4 y 187 de la Constitución nacional).

El hecho de que en materia de partidos políticos intervengan dos poderes del Estado es una garantía político-jurídica clave de nuestro sistema que asegura la ponderación del principio de frenos y contrapesos del poder y que, sobre todo, reafirma la vocación democrática y pluralista para la realización del sufragio y el ejercicio del poder político, establecidos en los artículos 2o. y 5o. constitucionales, como principios fundamentales que rigen el sistema político y el carácter participativo y representativo señalado en el artículo 7o. de la Constitución.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS

No existe un concepto uniforme de partidos, pero independientemente del criterio que se utilice para su definición, un elemento indispensable a tomar en cuenta es la contribución del partido político al funcionamiento del sistema político. Puede resultar de interés recordar algunas definiciones acuñadas por autores reconocidos. Para Weber, un partido político "es una asociación dirigida a un fin deliberado, sea éste objetivo (realizar un programa) o personal (conseguir beneficio y poder para cierto grupo)".

Por su parte, Sartori los define como "un grupo estable de personas, con cierta cohesión interna, con el objetivo de alcanzar el poder político en la lucha competitiva propia de la democracia pluralista, presentando candidatos en las elecciones para ocupar cargos representativos y, sobre todo, el gobierno".

En cambio, para García Cotarelo los partidos "son órganos de mediación entre la sociedad y el Estado, contribuyendo a formar la voluntad política y popular".[5]

En cuanto a la naturaleza jurídica de los partidos políticos no existe uniformidad o consenso en la doctrina. Son muchas las aportaciones de

[5] Estas definiciones han sido tomadas de Castillo Martínez, René, *El régimen jurídico de los partidos políticos en Nicaragua*, León, Facultad de Derecho, UNAN, 1996.

los distintos autores con relación a determinar si son de carácter público, privado o mixto. Algunos opinan que los partidos son asociaciones y por tanto están fundamentados en el principio de la voluntariedad, el cual alcanza tanto a su creación como a su permanencia y afiliación.

En cambio, otros plantean su naturaleza jurídica a partir de su constitucionalización y de la atribución que se les asigna de funciones políticas, llegando a sostener que se han transformado en órganos del Estado.

Sin ánimo de exhaustividad se pueden mencionar las siguientes opiniones para definir la naturaleza jurídica de los partidos: órganos del Estado, asociaciones de derecho privado, naturaleza mixta, entes auxiliares del Estado, entes públicos no estatales, asociaciones de hecho con relevancia constitucional.[6]

Con todo, parece claro que no es posible formular una calificación general, sino que se debe estar en correspondencia con cada ordenamiento jurídico.

En Nicaragua, quizá la norma que con más precisión define estos aspectos es la Ley Electoral, cuyo artículo 61 señala: "Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público constituidas por ciudadanos nicaragüenses" con el fin de "ejercer, participar y optar al poder", como dice la Constitución en su artículo 55. La jurisprudencia no ha contribuido a desarrollar esta temática, limitándose, en las pocas ocasiones que la ha abordado, a repetir algunos preceptos legales.[7]

En cuanto a la formación de los partidos políticos, se debe afirmar que de la interpretación conjunta de los artículos 5o. (pluralismo político) y 55 (derecho de organización y afiliación partidaria) de la Constitución deriva una amplia libertad de organización política con la excepción, ya apuntada anteriormente, de los partidos que pretendan la implantación de sistemas dictatoriales o antidemocráticos. Incluso, para algunos, existían excesivas facilidades para la formación de partidos, lo que llevó, en su momento, a una verdadera atomización de los mismos.[8]

Sin embargo, la lógica global de las reformas constitucionales de 2000 (artículo 173, inciso 12 de la Constitución) y su correspondiente desarro-

6 Véase Torres, Antonio, *Estado de derecho y democracia de partidos*, Madrid, Universidad Complutense, 1991.

7 Véanse, por todas, las sentencias 103 y 136 de la Corte Suprema de Justicia de 8 de noviembre de 2002 y 30 de octubre de 2002, respectivamente.

8 Por ejemplo, en las elecciones generales de 1996 participaron más de treinta partidos políticos.

llo en la Ley Electoral del mismo año (artículo 65) apuntaban en la dirección opuesta para tratar de racionalizar la creación de partidos políticos, imponiendo algunos requisitos que no existían en la anterior Ley Electoral. Según algunos sectores, esto produjo en la práctica un sistema bipartito producto de los acuerdos políticos de las fuerzas dominantes (Partido Liberal Constitucionalista y Frente Sandinista de Liberación Nacional) y no de la voluntad política del electorado nicaragüense, restringiendo de manera significativa el principio constitucional del pluralismo político.

V. Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional

Los artículos 64 y 65 de la Ley Electoral contienen los requisitos que las agrupaciones tienen que cumplir para la constitución de los partidos políticos:

1) Escritura pública en la que se constituye la agrupación política.
2) Nombre y emblema del partido.
3) Principios políticos, programas y estatutos partidarios.
4) Patrimonio.
5) Nombre del representante legal y su suplente.
6) Constituir directivas nacionales con número no menor de nueve miembros.
7) Constituir directivas departamentales y regionales, conforme a la división política administrativa, con un número no menor de siete miembros.
8) Constituir directivas municipales con un número no menor de siete miembros en todos los municipios del país.[9]

[9] La anterior Ley Electoral, Ley 211 de enero de 1996, exigía la constitución de directivas municipales en "al menos el 50% de los municipios de cada departamento o región autónoma" (artículo 64.8). Por otra parte, vale la pena recordar que la Corte Suprema de Justicia, a través de la sentencia núm. 103, declaró inaplicable, por inconstitucional, el requisito de presentar un documento debidamente autenticado que contenga el respaldo de al menos el 3% de firmas de ciudadanos correspondientes al total de registrados en el padrón electoral de las últimas elecciones nacionales, así como, con una desafortunada redacción, el mecanismo de verificación de las asambleas de elección de las juntas directivas partidarias que debía realizar un representante del Consejo Supremo Electoral.

9) Informar al Consejo Supremo Electoral, presentando el calendario de la celebración de las asambleas en las que elegirán a sus directivos nacionales, departamentales o regionales y municipales.

En cuanto a la afiliación a los partidos políticos, ya hemos reiterado que ésta constituye uno de los derechos políticos de los ciudadanos nicaragüenses. No obstante, ni la Constitución ni ninguna otra disposición legal regulan específicamente lo relativo a los procesos de desafiliación, doble afiliación o adhesión. Esto no quiere decir que en lo general el Consejo Supremo Electoral (CSE) no pueda atender esta materia, por cuanto este Poder del Estado, según el artículo 173.13 de la Constitución, está facultado para "vigilar y resolver los conflictos sobre la legitimidad de los representantes y directivos de los partidos políticos y sobre el cumplimiento de disposiciones legales que se refieran a los partidos políticos, sus estatutos y reglamentos".

VI. Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel regional, departamental, provincial y cantonal

De acuerdo con la división política administrativa establecida en el artículo 175 constitucional, el territorio nacional se divide en departamentos, regiones autónomas de la costa atlántica y municipios. De éstos, son únicamente las regiones de la costa atlántica o caribe, debido al régimen jurídico de autonomía del que gozan, las que tienen la posibilidad de formar partidos regionales. Con esto se termina por conformar la existencia de los partidos políticos en Nicaragua, la cual se circunscribe a partidos nacionales y regionales.

Merece la pena referirse brevemente al régimen de autonomía de estas regiones para comprender mejor el fundamento político-jurídico de la existencia de los partidos regionales. En primer lugar, hay que destacar que este régimen de autonomía goza de una especial protección constitucional por cuanto el mismo se contempla como principio fundamental (artículo 5o.), régimen de derechos (artículos 89, 90 y 91) y como parte de la división política administrativa del país (artículos 175, 180 y 181).[10]

[10] Sobre el carácter de la ley de autonomía véase Álvarez Arguello, G., *La ley en la Constitución nicaragüense*, Barcelona, CEDECS, 1999.

El alcance de la autonomía, de acuerdo con los preceptos relacionados, abarca lo referido a mantener y desarrollar su cultura e identidad dentro de la unidad nacional, dotarse de sus propias formas de organización y administración de sus asuntos locales, reconocimiento de sus formas de propiedad, patrimonio y explotación de sus recursos y, por lo que hace a la actividad ligada estrictamente al poder político, a proteger la libre elección de sus autoridades y diputados.

Es en este encuadre constitucional de la autonomía regional que la Ley Electoral establece, en sus artículos 1o., inciso *e* y 71, la existencia de partidos regionales.

Los requisitos para la constitución de los partidos regionales son los mismos que se exigen a los partidos nacionales, pero remitidos a la división política administrativa de sus regiones. Se establece, además, la consideración de que en el caso de las organizaciones indígenas, para que formen partidos regionales, se respetará su propia forma natural de organización y participación.

Como el ámbito de acción de estos partidos está limitado a sus circunscripciones, estas instituciones políticas pueden postular candidatos para alcaldes, vicealcaldes, concejales municipales, miembros de los consejos regionales y diputados de estas mismas regiones autónomas.

VII. Estructura interna de los partidos

Por definición, en la Ley Electoral se contempla que los partidos políticos dictarán y se regirán por sus propios estatutos y reglamentos, sujetos únicamente a la Constitución y las leyes (artículos 61 y 62.4). Además, el artículo 62.1 señala que es derecho de los partidos organizarse libremente en todo el territorio nacional.

Por otra parte, el numeral 6 del artículo 63 de esta ley establece que los partidos están obligados a presentar al Consejo Supremo Electoral la integración de sus órganos nacionales, departamentales y municipales, en su caso, así como las revocaciones referidas en cuanto a la integración de los mismos, la modificación de sus estatutos y reglamentos.

Adicionalmente, la Ley Electoral en el artículo 65, numerales 6, 7 y 8, taxativamente señala la obligatoriedad para los partidos políticos de contar, como parte de su estructura, con directivas nacionales, departamenta-

les, regionales y municipales, con una determinada cantidad de miembros para cada uno de estos órganos de dirección. Una excepción a esta regla es lo señalado en la parte final del artículo 71 de la ley, que establece que se respetará la forma de organización y participación de las organizaciones indígenas que formen partidos regionales.

Con lo anterior, queda claro que los partidos están obligados a conformar las estructuras que se establecen en la ley que los regula. Pero a su vez, atendiendo a su propio poder de autorregulación, los partidos pueden decidir constituir la estructura organizativa que tengan a bien, siempre y cuando no entren en contravención con lo estipulado por la ley.

Al tenor de los estatutos de algunos de los principales partidos políticos con personalidad jurídica, se observa que, además de tener las estructuras establecidas por la ley, suelen incluir dentro de su organigrama de dirección partidaria una serie de órganos muy amplios de orden nacional, departamental, regional y municipal que se constituyen en las máximas instancias de dirección del partido según el ámbito territorial.[11]

Entre estos órganos están:

1) *A nivel nacional.* Las convenciones y congresos son los máximos órganos de dirección de los partidos que se reúnen ordinariamente cada tres o cuatro años para tomar las principales decisiones, tales como: estrategias de alianzas, programas políticos, reformas a estatutos, elección de autoridades de los órganos de dirección, elección o ratificación de candidatos nacionales, entre otros.

Los consejos políticos, denominados consejos nacionales, asambleas sandinistas, etcétera, que tienen un funcionamiento más periódico y precisamente suelen ser en su mayoría los máximos órganos de dirección o de consulta entre las sesiones de las convenciones y congresos.

Las comisiones ejecutivas, los tribunales o comités estatutarios, electorales o disciplinarios y las secretarías y comisiones permanentes de trabajo que atienden los asuntos de capacitación, divulgación y propaganda, finanzas, organización, relaciones internacionales, etcétera.

2) *A nivel departamental o regional.* Las asambleas o convenciones departamentales o regionales son las máximas instancias de dirección del

[11] Así, por ejemplo, se observa en los estatutos del Partido Liberal Constitucionalista, del Frente Sandinista de Liberación Nacional, del Partido Conservador de Nicaragua y del Movimiento Renovador Sandinista, entre otros.

partido en esos territorios, las cuales suelen tener a cargo la elección de las juntas directivas departamentales y adoptan las decisiones políticas de relevancia en el territorio, de acuerdo con sus estatutos.

3) *A nivel municipal.* Existen asambleas o convenciones municipales que cumplen similares funciones que las asambleas departamentales pero restringidas a su territorio.

4) *A nivel zonal o territorial.* Se organizan juntas directivas de distrito y zonas, comités de barrios o comarcas y/o de juntas receptoras de votos.

En cuanto al funcionamiento de las estructuras, vale decir que esta organización similar entre los partidos antes descritos se ha venido ajustando y adecuando paulatinamente con cierto grado de flexibilidad, con el propósito de facilitar la participación de los miembros en la vida política de sus respectivas organizaciones, promover la toma de decisiones, dinamizar el accionar político y aumentar la presencia e influencia de los partidos en los territorios. No obstante, existen fundados señalamientos de que estas estructuras, en no pocas ocasiones, suelen servir únicamente para formalizar las decisiones tomadas por los principales líderes políticos y sus más cercanos colaboradores. En efecto, una cierta tradición de caudillismo y de falta de institucionalidad democrática, sumado al carisma de sus líderes y a la estrecha vinculación con sus bases, parecen haber fortalecido una férrea conducción unipersonal, al menos, de los dos principales partidos políticos del país (Partido Liberal Constitucionalista y Frente Sandinista de Liberación Nacional).

VIII. Democracia interna, derecho de participación

A diferencia de lo que ocurre en otros sistemas, que contemplan expresamente a nivel constitucional el principio de democratización interna de los partidos políticos, el ordenamiento nicaragüense deja un amplio poder de autorregulación a los partidos para determinar, a través de sus estatutos y reglamentos internos, la manera concreta en que ejercerán o cumplirán los derechos y obligaciones reconocidos en la Constitución y la ley, tales como: presentar candidatos a cargos de elección popular, nombrar y sustituir a sus representantes ante los órganos electorales, presentar la integración de sus órganos de dirección o la participación de sus integrantes.

En cuanto al nombramiento de las autoridades partidarias existe una cierta uniformidad, ya que éstas suelen ser escogidas en la mayoría de los casos, según el nivel de dirección, por las convenciones y congresos nacionales, asambleas departamentales, regionales y municipales y por los demás órganos territoriales de base. En algunos partidos, los órganos nacionales de dirección ejecutiva seleccionan a los integrantes de las estructuras de dirección departamentales o regionales y éstas a su vez nombran a los integrantes de las estructuras municipales. Lo importante es subrayar que cada mecanismo depende de la decisión de cada partido y no de lo dispuesto por la ley.

Mayores matices se encuentran, sin embargo, en la forma en que los partidos políticos seleccionan a los candidatos que presentan para los cargos de elección popular:[12]

— Elección por convenciones y congresos para escoger candidatos a los cargos de elección nacional (presidente, vicepresidente, diputados nacionales y diputados al Parlamento Centroamericano).
— Elección por asambleas o convenciones departamentales y regionales para seleccionar a los candidatos a estos niveles (diputados departamentales y regionales y miembros de los consejos regionales autónomos).
— Elección por asambleas o convenciones municipales para elegir a los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales.
— Elección por votos de todos los miembros del partido (primarias internas) para escoger a los candidatos a diputados departamentales y regionales, miembros de los consejos regionales autónomos, alcaldes, vicealcaldes y concejales.
— Elección por encuestas a toda la población (encuestas abiertas) para seleccionar a la mayoría de los candidatos de elección popular, sobre todo en el nivel municipal, departamental y regional.

[12] Sin embargo, actualmente en Nicaragua, en vista a las elecciones regionales de marzo de 2006 y, principalmente, de las elecciones nacionales de noviembre del mismo año, existe una fuertísima demanda de amplios sectores de la sociedad en pro de la aprobación de una ley de elecciones primarias. Empero, a juzgar por la lógica implícita en las reformas constitucionales y electorales desde el 2000, no parece que los partidos mayoritarios —Partido Liberal Constitucionalista y Frente Sandinista de Liberación Nacional— estén dispuestos a permitir una mayor democratización del sistema.

Una modalidad que merece la pena destacar es la realización de una suerte de elecciones primarias abiertas para seleccionar a todos los candidatos de elección popular. Esto obviamente fortalece un aspecto importante de la democratización interna de los partidos políticos y favorece la participación ciudadana en el ejercicio del poder.[13]

Sin embargo, no puede obviarse que, al igual que se comentó en el apartado anterior, muchas veces los candidatos son impuestos por los principales líderes partidarios que utilizan a las instancias competentes para formalizar la escogencia de sus candidatos.

IX. Tratamiento del tema de género

Desde el punto de vista constitucional, es destacable el artículo 27 que consagra el principio de igualdad y la no discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social, y sobre todo el artículo 48 que establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos e igualdad absoluta entre el hombre y la mujer en el ejercicio de los mismos. Además, obliga al Estado a eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida económica, política y social del país.

Sin embargo, este tipo de disposiciones siguen, en buena medida, funcionando como meras normas programáticas, ya que no existe legislación que desarrolle y facilite el ejercicio efectivo de estos derechos.[14] En efecto, la Ley Electoral no prevé ningún mecanismo que garantice a las mujeres espacios en las estructuras de los partidos ni en la de los órganos estatales. No obstante, una visión más integral de este tema debe reconocer que algunos partidos, en virtud de sus disposiciones estatutarias, obli-

[13] El único partido que ha utilizado esta modalidad es el Frente Sandinista de Liberación Nacional. Sin embargo, parece sufrir una regresión, dado que en marzo de 2005 el Congreso Sandinista aniquiló de un tajo las posibilidades de elecciones primarias para las elecciones nacionales de 2006, nominando desde ya como candidato oficial a Daniel Ortega Saavedra.

[14] Valga señalar que desde el 2001 existe en la Asamblea Nacional un proyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades que, sin embargo, por múltiples razones no ha sido aprobado aún.

gan a otorgar a las mujeres un porcentaje de los cargos de dirección partidaria[15] y de las candidaturas a cargos de elección popular.[16]

X. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos

En relación con los jóvenes se repite la misma situación que con las mujeres, es decir, ni la Constitución ni las leyes obligan a otorgarles espacios de participación en los partidos ni en las instituciones del Estado, pero algunos partidos sí les reconocen ese derecho.[17]

Sin embargo, respecto a los grupos étnicos el ordenamiento nicaragüense sí establece algunos derechos a su favor. Efectivamente, el Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua señala en el artículo 19 que las comunidades étnicas deben estar representadas en los consejos regionales respectivos, en tanto que, de conformidad con ello, la Ley Electoral en su artículo 142 obliga a todos los partidos políticos a encabezar sus listas de candidatos, en determinadas demarcaciones territoriales, con miembros misquito, creole, sumo, garífono, rama y mestizo. La interpretación sistemática del artículo 5o. de la Constitución, que consagra la autonomía regional como un principio fundamental del sistema político, con los artículos 63.2, 73 y 142 de la Ley Electoral, permite concluir que el no cumplimiento de las cuotas de participación para los grupos étnicos señalados constituye causal de suspensión o cancelación, en su caso, de la personalidad jurídica de los partidos políticos.

Por otra parte, no resulta desproporcionado suponer que los partidos regionales privilegiarán a los grupos étnicos para la integración tanto de sus órganos partidarios como de las listas a cargos de elección popular; empero, no hay ninguna disposición legal que así lo exija. Finalmente, cabe señalar que la dinámica y los intereses de los principales partidos nacionales siguen siendo preponderantes en los resultados electorales

15 Por ejemplo el Movimiento Renovador Sandinista.

16 Por ejemplo, el Frente Sandinista de Liberación Nacional y el Movimiento Renovador Sandinista obligan a que las candidaturas a concejales y diputados sean ocupadas por mujeres en un 30% y 40%, respectivamente.

17 Por ejemplo el Frente Sandinista de Liberación Nacional y el Movimiento Renovador Sandinista.

aun en aquellas zonas con fuerte presencia de minorías étnicas. Baste señalar que, por ejemplo, y debido a la integración partidista del Consejo Supremo Electoral que representa los intereses sólo de los dos partidos dominantes, la agrupación indígena Yatama fue excluida de las elecciones municipales de 2000. De tal manera que la Corte Interamericana de Derechos Humanos recientemente condenó a Nicaragua por violar los derechos de los candidatos de dicha agrupación indígena.[18]

XI. Financiamiento de los partidos políticos

El ordenamiento nicaragüense contempla una muy variada tipología de financiación a los partidos, ya que puede ser tanto pública como privada.[19]

La financiación pública puede ser directa o indirecta, y la directa puede, a su vez, subdividirse en ordinaria y extraordinaria. La financiación directa ordinaria es la que se otorga para facilitar el funcionamiento de las bancadas parlamentarias que requieren para su conformación de un mínimo de cuatro diputados miembros (artículos 62.12 de la Ley Electoral y 16 del Estatuto de la Asamblea Nacional).

La financiación directa extraordinaria (artículo 99 de la Ley Electoral) la constituyen las subvenciones públicas, con cargo al presupuesto del Estado, para financiar exclusivamente los gastos de la campaña electoral en que hayan incurrido los partidos políticos o alianzas de partidos que hubieren participado en las elecciones. Los montos asignados se establecen con base en los ingresos ordinarios del presupuesto general de la República, de acuerdo a los siguientes porcentajes:

a) 1% para las elecciones de presidente, vicepresidente y diputados a la Asamblea Nacional y al Parlamento Centroamericano.

18 En efecto, la Corte Interamericana declaró en su sentencia del 23 de junio de 2005, que se violaron las garantías judiciales, la protección judicial, los derechos políticos y el derecho de igualdad ante la ley garantizados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, la Corte estableció que Nicaragua tiene que reformar su Ley Electoral para establecer la obligación del Consejo Supremo Electoral de fundamentar sus decisiones y someterse a algún tipo de control jurisdiccional.

19 Para esta clasificación se tomó en consideración, básicamente, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

b) 0.5% para las elecciones municipales.
c) 0.25% para las elecciones de los consejos de las regiones autónomas.

Como condiciones para la entrega de estas asignaciones, la ley establece que los partidos o alianzas debieron obtener al menos el 4% de los votos válidos y de acuerdo con la proporción de votos que cada uno obtuvo en las respectivas elecciones.

Otro tipo de contribución pública indirecta lo constituye la franquicia aduanera de que gozan los partidos o alianzas de partidos para la importación de materiales de propaganda electoral, según lo establece el artículo 106 de la Ley Electoral.

Por su parte, la financiación privada consiste, además de la tradicional cotización que realizan los miembros de los partidos, en las donaciones que pueden recibir los partidos políticos por parte de ciudadanos e instituciones nicaragüenses o extranjeras. Las donaciones de instituciones provenientes del extranjero se destinarán sólo para asistencia técnica y capacitaciones (artículo 103 de la Ley Electoral). Todos estos aportes privados que reciben las organizaciones políticas están exentos del pago de impuestos (artículo 104 de la Ley Electoral).

Están prohibidas por la ley las donaciones de instituciones estatales o mixtas, nacionales o extranjeras, así como las de entidades autónomas o descentralizadas nacionales, regionales, departamentales o municipales. También las contribuciones privadas anónimas, salvo las colectas populares (artículos 103 y 104 de la Ley Electoral).

Por último, podría considerarse también, aunque la Ley Electoral no lo regula expresamente,[20] y de acuerdo con el libre mercado y las leyes pertinentes, la contratación de préstamos con las entidades financieras privadas.

La transgresión de estas normas reguladoras del financiamiento de los partidos políticos implica sanciones que abordamos según sea el destinatario de las mismas. Esto es, el que recibe la financiación ilícita, o sea, un partido político o alianza de partidos, por un lado, y quien otorga o facilita dicha financiación ilícita, ya sea una persona natural o jurídica, por otro.

20 La anterior Ley Electoral regulaba la posibilidad de que los partidos políticos pudieran acceder a préstamos de parte del Ministerio de Finanzas a un plazo de cinco años con una tasa de interés del 3% anual (artículos 103 y 105 de la Ley 211).

El partido o alianza partidaria que recibe contribuciones ilegales debe pagar una multa equivalente al doble del monto de la donación o contribución recibida, además de la cancelación de su personalidad jurídica (artículos 105 y 74.2 de la Ley Electoral, respectivamente). Si las infracciones fueren cometidas por candidatos inscritos, se les cancela su inscripción y se les inhabilita para ejercer cargos públicos de uno a tres años. Si ya estuvieran electos se les impide el ejercicio del cargo (artículo 77 de la Ley Electoral). Obsérvese que la ley sólo se refiere a candidatos inscritos y candidatos electos y no a funcionarios titulares ya en el ejercicio efectivo del cargo; por tanto, pareciera que la acción penal prescribe en el momento de la toma de posesión del cargo correspondiente.

Las personas jurídicas que financian ilícitamente a partidos políticos también deben pagar una multa equivalente al doble de la contribución ilegal, sin perjuicio de las sanciones penales que correspondan a los que hubiesen intervenido en el hecho punible (artículo 105 de la Ley Electoral).

La misma multa se establece para las personas naturales que realizan contribuciones prohibidas, quienes además serán inhabilitadas para el ejercicio del derecho de elegir y ser elegidos en elecciones generales o partidarias y para ejercer cargos públicos por el término de dos a seis años, todo sin perjuicio de otras sanciones penales que correspondan (artículo 105 de la Ley Electoral). En este orden de ideas, debe recordarse que el artículo 51 del texto fundamental ("los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos en elecciones periódicas y optar a cargos públicos, salvo las limitaciones contempladas en esta Constitución Política") establece una reserva de Constitución en materia de restricciones de este derecho, por tanto, una interpretación estricta indicaría que las sanciones impuestas por la Ley Electoral son inconstitucionales. Sin embargo, no ha sido declarado así por los órganos competentes y pareciera que las mismas deben reputarse aplicables.

XII. COALICIONES, FUSIONES, ALIANZAS

Definitivamente, el ordenamiento nicaragüense reconoce el derecho de los partidos políticos a constituir alianzas entre sí (artículo 62.9 de la Ley Electoral). Los requisitos son, básicamente, presentar al Consejo Su-

premo Electoral, órgano competente para autorizar las alianzas, certificación que compruebe la personalidad jurídica de los partidos políticos que la integran, escritura pública que compruebe la constitución de la alianza, su denominación y señalamiento del nombre, bandera y emblema del partido político escogido por los integrantes de la alianza como partido que la encabeza, y el nombre de su representante legal (artículos 77, 78 y 80 de la Ley Electoral).

A pesar de que no existen plazos expresamente señalados por la ley para el funcionamiento de las alianzas, al ser definidas como alianzas electorales, pareciera que una vez concluidas las contiendas electorales dejarían de existir como tales. No obstante, aunque algunas veces ha ocurrido así, en otras se mantienen aun fuera de periodos de campaña.

En principio, existen dos maneras para ponerle fin a las alianzas: una es la referida anteriormente en cuanto a que concluida la contienda se termina la alianza. La otra sería cuando la alianza no obtenga un porcentaje de votos válidos equivalente al 4% multiplicado por el número de partidos que integran la alianza; en este caso, los partidos políticos que forman la alianza pierden su personalidad jurídica y sólo la conserva el partido que la encabeza, siempre y cuando se obtenga el 4% de los votos válidos (artículo 74.5 de la Ley Electoral).

De las dificultades para formar alianzas se desprende con absoluta claridad la lógica excluyente de la legislación electoral que favorece a los partidos que la negociaron y aprobaron —PLC y FSLN—, lo cual ha debilitado el carácter democrático y pluralista del sistema consagrado en la Constitución y reducido dramáticamente la gobernabilidad y la percepción de legitimidad del mismo.[21]

Finalmente, en cuanto a la fusión de partidos no existe regulación, pero están permitidas en virtud de que la ley admite su posibilidad cuando establece las causales de cancelación de los partidos políticos (artículo 74.3 de la Ley Electoral).

[21] Para mayor abundancia, recuérdese el requisito adicional que existía en la Ley Electoral para presentar candidaturas como alianzas electorales: la obligación de cada uno de los partidos integrantes de la misma de presentar como respaldo el 3% de firmas autenticadas de ciudadanos correspondientes al total de registrados en el padrón electoral de las últimas elecciones nacionales (artículos 80, párrafo 2; 65.9, párrafos 1 y 2 y 77.7). Sin embargo, por sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 8 de noviembre de 2002, se resolvió que tal disposición es inconstitucional.

XIII. Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas

Tanto la Constitución como la Ley Electoral establecen causales de cancelación de la personalidad jurídica de los partidos políticos. El artículo 173.12 de la Constitución nacional señala que es atribución del Consejo Supremo Electoral: "Cancelar la personalidad jurídica de los partidos políticos que no tengan al menos un cuatro por ciento del total de votos válidos en las elecciones de autoridades generales, y cancelar o suspender la misma en los otros casos que regula la ley de la materia". Estos otros casos son los plasmados en el artículo 74 de la Ley Electoral:

1) La reincidencia de algunas de las causales de suspensión establecidas en el artículo 73 de la misma ley, entre las cuales podemos destacar el no cumplimiento de la obligación de ser transparentes y probos en la administración de su patrimonio económico, mandando a publicar anualmente sus estados financieros y enviando copia del mismo al Consejo Supremo Electoral.
2) La violación a las disposiciones sobre el origen y uso del financiamiento.
3) Por autodisolución del partido político o por fusión con otro.
4) No participar en las elecciones que se convoquen, y en el caso de haber participado, no obtener al menos el 4% del total de votos válidos de las elecciones nacionales. Esta participación debe ser de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley Electoral, que obliga a los partidos o alianzas de partidos a presentar la totalidad de candidatos en todas las circunscripciones de la elección en que participen, con la salvedad de las elecciones municipales, en las que se exige la inscripción de candidatos al menos en el 80% de los municipios e igualmente con al menos el 80% del total de las candidaturas. Los partidos regionales sólo están obligados a participar en los procesos electorales de las regiones autónomas de la Costa Atlántica.
5) Cuando los partidos políticos formen alianzas electorales y dicha alianza no obtenga al menos un porcentaje de votos válidos equivalente al 4% multiplicado por el número de partidos que integran la alianza. En este caso, los partidos políticos pierden su personalidad

jurídica y únicamente la conserva el partido bajo cuya bandera fue la alianza, siempre y cuando ésta obtenga el porcentaje establecido en el numeral anterior.

Es imperativo señalar que el requisito de la obtención del 4% de votos válidos y las condiciones de participación referidas anteriormente resultan, si no inconstitucionales, sí al menos claramente desproporcionadas, en detrimento de los partidos no mayoritarios, menoscabando el pluralismo político. Y resulta más incoherente dada la posibilidad de que un partido político alcance un escaño en la Asamblea Nacional con un porcentaje inferior al 4%, perdiendo su personalidad jurídica. No obstante, la Corte Suprema de Justicia parece considerar, mediante sentencia del 8 de noviembre de 2002, que es perfectamente legítimo establecer ese tipo de restricciones al derecho de organizar o afiliarse a partidos políticos con el fin de participar, ejercer y optar al poder.

XIV. Otras formas de participación política

Nuestra legislación establece que los partidos políticos son el medio que los ciudadanos tienen para participar, ejercer y optar al poder (artículo 55, Constitución nacional). No existe en el ordenamiento jurídico nicaragüense una disposición que permita presentar candidaturas a cargos de elección popular mediante movimientos, asociaciones de suscripción popular, comités cívicos, candidaturas independientes, etcétera.

De conformidad con ello, las únicas organizaciones inscritas o que se pueden inscribir ante el Consejo Supremo Electoral para participar en los procesos electorales del país son los partidos políticos o las alianzas de partidos.

Sin embargo, la Ley Electoral de 22 de abril de 1988, reformada en 1989, estableció las asociaciones de suscripción popular. Su artículo 88 permitía presentar candidaturas mediante esta figura para la elección de los consejos regionales de las regiones autónomas de la Costa Atlántica y de los concejos municipales de todo el país. Posteriormente, la Ley Electoral núm. 211, de enero de 1996, derogada por la actual Ley Electoral, Ley núm. 331, adecuó la participación por suscripción, ampliando la presentación de candidatos a alcaldes y vicealcaldes (artículo 80).

En las elecciones de 1996 participaron un sinnúmero de asociaciones de suscripción popular, pero la polarización política frustró prematuramente esta alternativa y los partidos mayoritarios concentraron una gran cantidad de votos, ganando contundentemente la absoluta mayoría de las alcaldías y escaños en los concejos municipales.

La actual Ley Electoral, Ley núm. 331, de enero de 2000, fruto del dominio compartido por el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista de Liberación Nacional, eliminó la posibilidad de participación mediante las asociaciones de suscripción popular, reafirmando el monopolio de los partidos políticos para optar y ejercer el poder.

XV. Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas

El Consejo Supremo Electoral es el órgano que tiene a su cargo el control de las organizaciones políticas. La Constitución Política de la República establece que tiene como atribuciones otorgar, cancelar y suspender la personalidad jurídica de los partidos, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales establecidas en los estatutos y reglamentos, y la solución de los conflictos de los partidos. De igual forma, este órgano tiene atribuciones para conocer y resolver lo referido a las reclamaciones e impugnaciones de los partidos y demandar de los organismos correspondientes condiciones de seguridad para que los partidos políticos participen en las elecciones (artículo 173).

El Consejo Supremo Electoral es el máximo organismo del Poder Electoral y está integrado por siete magistrados propietarios y tres suplentes que son elegidos por la Asamblea Nacional de listas separadas propuestas para cada cargo por el presidente de la República y por los diputados de la Asamblea Nacional y en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. Los magistrados deben ser electos con el voto favorable de por lo menos el 60% de los diputados de la Asamblea Nacional y ejercen sus funciones durante un periodo de cinco años (artículos 138.8 y 172 de la Constitución nacional).

Dentro de la organización estatal, el Poder Electoral se constituye como uno de los cuatro poderes del Estado junto al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales son independientes entre sí y se coordinan armónica-

mente, sólo subordinados a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en el texto constitucional (artículo 129 constitucional).

No obstante, a raíz de los pactos políticos que condujeron a las reformas constitucionales de 2000, la práctica política ha demostrado que existe un alto grado de partidismo en el Consejo Supremo Electoral[22] y en las demás dependencias del mismo. La Ley Electoral (artículo 16) establece que los consejos electorales departamentales, regionales y municipales, así como las juntas receptoras de votos, estarán conformados por tres integrantes propietarios con sus respectivos suplentes (presidente, primer miembro y segundo miembro), de los cuales el presidente y el primer miembro de todos estos órganos corresponden a los dos partidos mayoritarios, y el segundo miembro es designado de las ternas que para tal efecto presenten el resto de organizaciones políticas que participen en las elecciones. Lo que se evidencia es que son los dos partidos mayoritarios los que deciden, atendiendo a sus criterios e intereses, la conformación de los órganos electorales.

En cuanto al control de legalidad de la actuación de los partidos políticos, en los artículos 173, incisos 11 y 12, y 135 de la Constitución nacional, se señala que es atribución del Consejo Supremo Electoral conocer y resolver sobre todo lo atingente a los partidos políticos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, según el artículo 76 de la Ley Electoral, de las resoluciones definitivas que en esta materia dicte este Consejo cabe recurrir al amparo en la vía judicial. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia es el órgano competente para resolver definitivamente estos recursos (artículo 34.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Por supuesto que los órganos judiciales ordinarios son competentes para conocer, de conformidad con las normas pertinentes, de la presunta comisión de delitos electorales (artículo 178 de la Ley Electoral).

22 Este problema también se observa en otros órganos estatales como el Poder Judicial y la Contraloría General de la República, entre otros, llegándose a conformar verdaderas bancadas de los dos principales partidos políticos del país. El desprestigio del que adolecen estos órganos es igual al del Poder Electoral, lo cual ha llevado a una crisis general de institucionalidad y de gobernabilidad. Tal crisis llegó a los máximos niveles a raíz de la aprobación de la Ley 520, de enero de 2005, de Reforma Parcial a la Constitución Política, que profundizaba el pacto entre el Frente Sandinista de Liberación Nacional y el Partido Liberal Constitucionalista, afectando seriamente el sistema democrático. Dicha situación fue superada por la muy cuestionada Ley Marco 558, de 19 de octubre de 2005, de Estabilidad y Gobernabilidad, que difirió la vigencia de la Ley 520 hasta enero de 2007.

Respecto al control del cumplimiento de las regulaciones económicas intervienen, además del Consejo Supremo Electoral por todo lo antes dicho, la Contraloría General de la República, en virtud de su carácter de organismo rector del sistema de control de la administración pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado (artículo 154 de la Constitución) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a quien también se le debe rendir cuentas en forma documentada y detallada de los gastos de la campaña electoral sufragados con la asignación presupuestaria del Estado (artículo 99, párrafo 1, de la Ley Electoral). Sin embargo, en la práctica se ha demostrado que sigue existiendo una significativa debilidad institucional para controlar el origen y uso de los fondos de los partidos o alianzas de partidos. Parece recomendable, pues, el desarrollo de una normativa que fortalezca los mecanismos para una permanente fiscalización de los recursos que obtienen las agrupaciones políticas.

XVI. Afiliación a organizaciones internacionales

No existe en el derecho nicaragüense regulación alguna que de manera expresa se refiera a este tema, ya sea autorizando o prohibiendo la afiliación a organizaciones internacionales. Por tanto, cabe entender que se ha dejado a la libre determinación de los partidos políticos ingresar o no a este tipo de organizaciones. En este sentido, nos encontramos que algunos de nuestros partidos participan como observadores o miembros de organizaciones como la Internacional Liberal, la Internacional Socialista, la Internacional Socialcristiana, etcétera.

En cualquier caso, los acuerdos que puedan establecerse entre los partidos políticos nicaragüenses y las organizaciones internacionales deben darse dentro del marco de la Constitución y las leyes. Así, por ejemplo, pareciera que no podrían integrarse a organizaciones internacionales que propugnaran valores antidemocráticos dada la limitación ideológica del artículo 5o. constitucional.

XVII. Evaluación

En Nicaragua, desde mediados de los años ochenta se ha ido conformando un sistema de partidos que se caracteriza fundamentalmente por

un movimiento pendular entre dos extremos aparentemente contradictorios. Por un lado, un alto grado de atomización partidista y, por otro, sobre todo a partir del nuevo orden político institucional producto de las modificaciones a la Constitución y a la Ley Electoral de enero de 2000, una estructura de competencia electoral bipolar cimentada en una fuerte oposición entre dos bloques políticos mutuamente excluyentes. Es decir, los dos partidos dominantes, Partido Liberal Constitucionalista y Frente Sandinista de Liberación Nacional, han establecido un ordenamiento impermeable a terceras fuerzas tal y como se observó en las elecciones municipales de noviembre de 2000 y presidenciales y legislativas de 2001. Incluso, cuando una fuerza partidaria distinta logra triunfar en un municipio importante, los órganos electorales bipartitos simplemente recurren al despojo.[23]

Puede decirse, sin lugar a dudas, que las reformas de 2000 han sido fruto de negociaciones forzadas desde intereses ajenos a la institucionalidad, con el objeto de abrir o cerrar espacios políticos en función de los intereses cortoplacistas de las formaciones partidarias mayoritarias. Así las cosas, es posible afirmar que la normativa electoral y de partidos políticos ha sido una variable dependiente de las coyunturas, humores e intereses de los actores políticos hegemónicos y no una variable independiente, capaz de configurar escenarios políticos estables y duraderos.

Si entendemos el proceso de consolidación democrática como la rotación de partidos en el poder a través de procesos electorales y una práctica regularizada y previsible de la política, así como el hábito de respeto a la ley y el establecimiento de un entramado de instituciones que posibiliten procesar demandas sin necesidad de recurrir a la violencia o a los pactos extrainstitucionales, está claro que Nicaragua está aún lejos de consolidar su democracia. Más aún, podría decirse que se trata de uno de los procesos menos logrados de Latinoamérica y que, hasta la actualidad, parece obstaculizado por los continuos sobresaltos que transgreden sucesivamente las premisas arriba expuestas. El resultado de ello ha sido dos décadas de incoherencia institucional, una débil administración que

[23] Caso emblemático de ello lo constituye el municipio de Granada. Las elecciones municipales de 2004 dieron como vencedor al partido Alianza por la República (APRE); sin embargo, mediante artificios legales las autoridades electorales dieron el triunfo al Frente Sandinista de Liberación Nacional. La sociedad entera calificó tal situación como uno de los fraudes electorales más importantes de los últimos años. Situaciones similares se produjeron en, por lo menos, otros cuatro municipios del país.

va realizando políticas a remolque de los acontecimientos y una elite política incapaz de crear consenso a largo plazo, aunque muy dispuestos a cambiar Constituciones y leyes en beneficio propio, calculado a lo inmediato.

XVIII. Reformas planteadas en la actualidad y tendencias

Organizaciones como la Coordinadora Civil, Hagamos Democracia, el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), entre otras, han realizado una serie de estudios, foros, campañas públicas de sensibilización y también han planteado una serie de propuestas que señalan los aspectos del sistema político que se deben cambiar o reformar para crear mejores condiciones de gobernabilidad y fortalecer la democracia política.

En general, todos coinciden en que los cambios que hay que impulsar necesitan reformas constitucionales y a la Ley Electoral. Sin orden de prelación, los cambios más demandados son los siguientes:

1) Despartidización del Poder Electoral y, de ser posible, su conversión en un Instituto de carácter técnico.
2) Eliminación de los injustificados obstáculos para la formación de partidos políticos y de alianzas, así como de las desproporcionadas causales para la cancelación de sus personerías jurídicas.
3) Fortalecimiento de las regulaciones sobre la democratización interna de los partidos políticos.
4) Reformular la regulación de las alianzas de manera tal que no impliquen, subrepticiamente, verdaderas adhesiones de los partidos minoritarios a los mayoritarios.
5) Reducción de la burocracia en los órganos electorales y de los costos de las elecciones en general.
6) Juntar las elecciones municipales con las regionales, manteniéndolas separadas de las nacionales.
7) Mejorar y aplicar los mecanismos de fiscalización del origen y uso de los recursos de los partidos políticos.
8) Racionalizar el número de diputados y eliminar a los suplentes de los mismos.

9) Establecer el voto uninominal para la elección de los diputados y concejales.
10) Limitar los fondos privados que reciben las organizaciones políticas.
11) Eliminación absoluta de la reelección presidencial.
12) Restablecer la suscripción popular para elegir autoridades municipales, y ampliarlas para las regionales.

En un escenario menos optimista, algunos organismos como el Grupo Cívico Ética y Transparencia y el Instituto para el Desarrollo y la Democracia plantean un mínimo de cinco puntos para que las elecciones de 2006 sean legítimas: *a)* auditoría y depuración del padrón electoral; *b)* avances sustantivos en la cedulación; *c)* transparencia en el financiamiento electoral; *d)* no inhibiciones fraudulentas, y *e)* pleno acceso a la observación electoral.

Sin embargo, hasta ahora todos estos cambios que se plantean no han tenido mayor eco en la clase política que tiene el control del Parlamento y de otros poderes del Estado, con lo cual parece que las organizaciones políticas que participen en las próximas elecciones regionales y nacionales de 2006 deberán correr con las mismas reglas electorales excluyentes de los comicios municipales de 2000 y 2004 y generales de 2001.

Si los partidos políticos mayoritarios no asimilan que el modelo institucional se encuentra agotado y pretenden mantenerlo mediante, a lo sumo, cambios cosméticos, la tendencia que se observa se podría sintetizar de esta manera:

a) Se mantendrá vigente el mismo sistema electoral excluyente que limita al extremo la competitividad democrática y pluralista e impone el bipartidismo. Algunos mecanismos utilizados han sido las inhibiciones ilegítimas de candidatos con fuerte respaldo popular o la cancelación de la personería jurídica a diversos partidos políticos.[24]

[24] De hecho, las actuales circunstancias preelectorales nicaragüenses están dominadas por la amenaza de inhibición que pende sobre los dos candidatos de más fuerte respaldo popular: Herty Lewites, disidente del Frente Sandinista de Liberación Nacional, y Eduardo Montealegre, disidente del Partido Liberal Constitucionalista. Por otro lado, recientemente el Consejo Supremo Electoral canceló la personería jurídica a dieciséis partidos políticos de Nicaragua, bajo los artículos 10, 63 y 74 de la Ley Electoral. Entre los partidos suspendidos se encuentran trece de carácter nacional y tres partidos regionales. Los partidos nacionales suspendidos son: el Partido de Acción Nacional Conservadora

b) Reducción de la percepción de legitimidad tanto de las autoridades electas como de los procesos electorales.
c) Profundización de la crisis institucional y de gobernabilidad democrática del país.

XIX. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ ARGÜELLO, G., *La ley en la Constitución nicaragüense*, Barcelona, CEDECS, 1999.

——— y VINTRÓ CASTELLS, J., "Reformas constitucionales y evolución política en Nicaragua, 1995-2003", 2003, *www.us.es/cidc/ponencias/momentos/GabrielAlvarez.pdf*.

CASTILLO MARTÍNEZ, R., *El régimen jurídico de los partidos políticos en Nicaragua*, León, Facultad de Derecho, UNAN, 1996.

Catálogo de partidos políticos de Nicaragua, Managua, Editare, 2000.

ESGUEVA GÓMEZ, A., *Las Constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua*, Managua, IHNCA-UCA, 2000.

———, *Las leyes electorales en la historia de Nicaragua*, Managua, El Amanecer, 1995.

GARCÍA LAGUARDIA, J. M., "Constitucionalización de los partidos políticos", en HERNÁNDEZ VALLE, R., *Diccionario Electoral*, San José, Universidad de Costa Rica, 1989.

GERPE LANDÍN, M. y VINTRÓ CASTELLS, J., *Aproximación a la reforma constitucional de Nicaragua*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 1996.

GUZMÁN, L. H., *La representación política en Nicaragua*, Managua, Fundación Nueva Generación, 2004.

(ANC), Partido Alianza Conservadora (ALCON), Partido Arriba la República, Partido Liberal de Unión Nacional (PLIUN), Partido Movimiento de Acción Conservadora (MAC), Partido Movimiento Democrático Nicaragüense (MDN), Partido Nacional Demócrata (PND), Partido Proyecto Nacional (PRONAL), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Social Cristiano Nicaragüense (PSC), Partido Social Demócrata (PSD), Partido de Unidad Democrática (PUDE) y Partido Movimiento Unidad Nacional (MUN). Los partidos regionales son: Partido Autónomo de la RAAS (PAR), Partido de los Pueblos Costeños (PPC) y Partido Regional Nueva Alternativa (PARNA). Los representantes de los partidos suspendidos aún no han hecho declaraciones oficiales sobre la decisión del Consejo Supremo Electoral.

MARTÍ PUIG, S., *Dinámica política y electoral en Nicaragua*, *1979-2001*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2002.

———, "Nicaragua", en MARTÍNEZ, Rafael, *Elecciones de doble vuelta en América Latina*, Barcelona, ICPS, 2003.

———, *Nicaragua, 1977-1996. La revolución enredada*, Madrid, Libros de la Catarata, 1997.

——— y FIGUEROA, C., *La izquierda revolucionaria en Centroamérica. De la lucha armada a la oposición parlamentaria*, Madrid, Libros de la Catarata, 2006.

Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y el Caribe, Salamanca, Fundación General de la Universidad de Salamanca, 2005.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. y MELLADO PRADO, P., *Fundamentos de derecho político*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2003.

Sentencias de la Corte Suprema de Justicia núms. 103 y 136 de 8 de noviembre de 2002 y 30 de octubre de 2002, respectivamente.

TORRES DEL MORAL, A., *Estado de derecho y democracia de partidos*, Madrid, Universidad Complutense, 1991.

VARIOS AUTORES, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

VINTRÓ CASTELLS, J., "La Constitución nicaragüense de 1987 y la tradición liberal democrática", *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, núm. 3, 1987.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN PANAMÁ

Eduardo VALDÉS ESCOFFERY

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos. II. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación*. III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema*. IV. *Partidos políticos*. V. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional*. VI. *Requisitos para la constitución / formación de partidos a nivel regional, departamental, provincial, cantonal*. VII. *Estructura interna de los partidos*. VIII. *Democracia interna. Derecho de participación*. IX. *Tratamiento del tema de género*. X. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos*. XI. *Financiamiento de los partidos políticos*. XII. *Fusiones y alianzas*. XIII. *Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas*. XIV. *Otras formas de participación política*. XV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas*. XVI. *Afiliación a organizaciones internacionales*. XVII. *Evaluación*. XVIII. *Reformas planteadas en la actualidad y tendencia*. XIX. *Bibliografía*.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

Antes de entrar a hacer un recuento de la legislación panameña en materia de partidos políticos, debemos empezar por señalar que la historia republicana de nuestro país es bastante reciente, pues data de 1903, cuando nos constituimos en un país libre y soberano, luego de nuestra separación de Colombia el 3 de noviembre de 1903. Antes de eso, estuvimos unidos a España hasta 1821.

De nuestra unión a Colombia heredamos a nuestros primeros partidos, el Liberal y el Conservador; tanto así que cuando se ideó la bandera panameña, de color blanco, azul y rojo, se lo hizo pensando en esos partidos y la convivencia que deseábamos que existiera entre ellos. Así, el rojo representa al Partido Liberal, el azul al Conservador y el blanco la paz, aludiendo a las viejas rencillas políticas y electorales que se dieron mientras estuvimos unidos a la Gran Colombia.

Teniendo esto como marco de referencia, nuestro primer proceso electoral como nación fue la elección de la Convención Nacional Constituyente, la cual designó como primer presidente a Manuel Amador Guerrero y redactó la primera Constitución. Dicha Convención quedó conformada por 32 miembros, de los cuales 16 eran liberales y 16 conservadores, de manera tal que formaban un cuerpo bastante representativo de las corrientes políticas del país en aquel entonces, y tal vez gracias a esto se mantuvo la estabilidad política de la incipiente República que recién había salido de la histórica guerra de los "mil días" desatada entre liberales y conservadores.

Bajo estos parámetros, debemos entrar a reconocer que la normativa sobre partidos políticos no preocupaba a los primeros constituyentes, de manera que en la Constitución Política de 1904 no se abordó siquiera el tema. Los problemas sociales y la consolidación del país obtuvieron toda la atención en aquel entonces. Tampoco se aprobó ninguna ley sobre los partidos políticos, pero los mismos sí existían y de hecho eran una fuerza viva de la nación. Para 1906, año en que debía conformarse la primera Asamblea Legislativa por mandato de la nueva Constitución, ya habían empezado las pugnas entre liberales y conservadores. Según Jorge Conte Porras, "las diferencias entre ambos partidos políticos surgieron a raíz de la imposición de Amador Guerrero de querer controlar una mayoría en la Asamblea Nacional, para lo cual él escogió personalmente a los candidatos del Partido Conservador". Añade el mismo autor que "las maniobras electorales de Amador Guerrero, llevaron al Pleno del Directorio Liberal la demanda de la presencia norteamericana en el proceso electoral de 1906, mediante la constitución de un comité mixto que finalmente supervisó el proceso electoral por medio del cual debía renovarse por completo el Órgano Legislativo".[1]

[1] Conte-Porras, Jorge, *Procesos electorales y partidos políticos*, San José, Litografía e Imprenta LIL, 2004.

En otro orden, la primera ley sobre elecciones generales fue la 89 de 7 de julio de 1904, pero la misma no hacía referencia alguna a los partidos políticos o agrupaciones similares o sobre quiénes podían postular a los candidatos. No fue hasta 1916, cuando se aprobó el Código Administrativo, mediante la Ley 1 de 22 de agosto de ese mismo año, que se legisló sobre el tema. En tal sentido, la ley en mención reconocía la existencia de los partidos políticos que tuvieran una organización completa en todo el país, acordada por medio de asambleas o convenciones. Además estableció que sólo los partidos políticos o agrupaciones de la misma naturaleza, cualquiera que fuera su denominación, tenían derecho a postular a candidatos a cargos de elección popular.

En 1919, mediante la Ley 46 de 24 de marzo, se reformaron algunas disposiciones del precitado Código Administrativo, estableciendo, entre otras cosas, la necesidad de contar con la cédula de identidad como documento de identificación en general e indispensable para votar. En tal sentido, la norma permitía a los representantes de los partidos en las mesas de votación estampar un sello en la cédula de los electores a fin de anularla para esa elección, luego de que ya habían sufragado. También establecía esta ley que el gobierno debía entregar a los directorios nacionales de los partidos suficientes sobres para las papeletas de votación, a fin de que los mismos fueran distribuidos por éstos.

Con posterioridad se dictó la Ley 60 de 31 de marzo de 1925, la cual mantuvo las disposiciones antes comentadas y añadía que los partidos políticos o agrupaciones, para poder postular candidatos a presidente y diputados, debían comunicar su existencia al Jurado Nacional de Elecciones, acompañando copia del acta de fundación, a más tardar 30 días antes del término fijado para las votaciones. Si deseaban postular consejeros municipales, tenían hasta 20 días antes de las elecciones para comunicar su existencia tanto al Jurado Nacional de Elecciones como al respectivo Jurado Distritorial.

En este punto es importante señalar que el Jurado Nacional de Elecciones no era para ese entonces un órgano permanente, sino que se instalaba de pleno derecho el 1o. de enero del año en que se celebraran elecciones o dentro de los diez días siguientes a más tardar. Mientras que las elecciones para consejeros municipales tenían lugar el segundo domingo de junio de cada dos años, las de presidente y diputado tenían lugar en la misma fecha, pero cada 4 años.

En cuanto a la postulación de candidatos a presidente y diputados, se señala que las designaciones debían hacerse con por lo menos 20 días de anticipación ante el Jurado Nacional de Elecciones o el Jurado Distritorial, según fuera el caso. En caso se postulaciones a consejeros municipales, se tenía hasta 10 días antes del día de la votación para comunicar la designación de candidatos.

En otro orden, la Ley 60 de 1925 introdujo la necesidad de que cada partido adoptare un nombre distinto, prohibiendo que después de registrado un partido, otro pudiera inscribirse con la misma denominación. Esta ley estableció que la denominación del partido apareciera en la respectiva boleta junto con el nombre del candidato y el cargo por el que se postulaba. Asimismo, otorgó a los representantes de los partidos y agrupaciones la posibilidad de tener un representante en las mesas de votación con el propósito de fiscalizar a los miembros de la mesa y de consignar en el acta de votación cualquier protesta, para lo cual debían firmar el acta, a fin de que se tomara en cuenta su reclamo.

Otra norma que debemos mencionar es la Ley 28 de 5 de diciembre de 1930. Esta norma mantuvo la necesidad de comunicar la existencia de los partidos al Jurado Nacional de Elecciones para que pudieran postular, pero tal comunicación debía hacerse a más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la celebración de las elecciones. En esta oportunidad, el Jurado Nacional de Elecciones debía instalarse por derecho propio un mes antes de la fecha antes indicada, es decir, el 1o. de diciembre del año anterior al de la celebración de las elecciones.

Esta norma fijó, por primera vez, la necesidad de que los partidos tuvieran una cifra mínima de adherentes para lograr su inscripción, cifra que quedó establecida en 5,000 personas, cuando la población del país era de aproximadamente 500,000 habitantes. Adicionalmente, los partidos tenían que presentar su acta de constitución, la cual debía ser, además, el acta de instalación de sus respectivas convenciones y en la que debían estar registrados todos los adherentes. Estos documentos debían ser registrados notarialmente en la capital de la República. Otro punto importante es que con esta norma se le empieza a exigir a los partidos la presentación a la Junta Nacional de Elecciones de sus estatutos o reglamentos, así como las nóminas de sus jefes o directores nacionales, provinciales y municipales, antes de que los mismos iniciaran sus funciones electorales.

En adición, la ley en cuestión mantiene la necesidad de que los partidos o agrupaciones políticas cuenten con nombres distintos entre sí e introduce la prohibición de denominar a los partidos o agrupaciones con nombres de personas vivas o muertas, lo cual continúa hasta nuestros días. La Ley 28 de 1930 permitió la creación de partidos provinciales y municipales, los primeros para que participaran en la elección de diputados y concejales y los segundos para que intervinieran solamente en la elección de concejales. Los partidos provinciales requerían tener por lo menos 500 adherentes, mientras que los municipales un mínimo de 100, y sus actas y adherentes debían registrarse ante notario público.

También se introdujo que los fundadores de los partidos debían saber leer y escribir el castellano. En cuanto a las candidaturas, añadía que las de presidente requerían ser adoptadas por convenciones nacionales, las de diputados por los directorios provinciales, con la aprobación del director nacional respectivo, y las candidaturas para concejales por el directorio municipal del partido político o agrupación política. Para finalizar, se estableció la posibilidad de formación de alianzas para postular candidatos comunes.

En 1941 se aprobó una nueva Constitución Política, pero la única disposición sobre partidos políticos (artículo 70) contempló que los partidos reconocidos tendrían derecho a contar con representantes con derecho a voz, pero no voto, en todas las corporaciones electorales.

Luego, mediante la Ley 98 de julio de 1941 se mantuvo la vigencia de las leyes antes mencionadas y se introdujeron nuevas disposiciones. Por ejemplo, con respecto a la existencia de los partidos, los mismos debían presentar su acta de constitución al Jurado Nacional de Elecciones a más tardar el 30 de abril del año en que debían celebrarse las elecciones. En cuanto a la cantidad de adherentes, se mantiene la cifra en 5,000, pero la inscripción debía hacerse ante el secretario del Consejo Municipal respectivo, para lo cual este funcionario debía dejar consignada en la cédula del ciudadano que se inscribía en el partido, una anotación sobre el particular. Añadía la norma que una vez inscrito en un partido, el ciudadano no podía inscribirse en otro, salvo previa cancelación de la inscripción vigente. Esta ley también mantuvo la postulación de candidatos sólo para partidos políticos, pero establece la posibilidad de libre postulación para el cargo de diputado a la Asamblea Nacional o a representante de un ayuntamiento provincial. En cuanto al mantenimiento de las alianzas, una

vez constituidas, los partidos no podían tener listas conjuntas y separadas al mismo tiempo.

En marzo de 1946 se dio una nueva Constitución Política y se dejó establecido que la ley regularía la constitución de los partidos políticos y que no era lícita la formación de partidos políticos que tuvieran como base el sexo, la raza o la religión, o que tendieran a destruir la forma democrática de gobierno.

En septiembre de 1946 se dicta una nueva ley para reglamentar las elecciones, la Ley 39 de 19 de septiembre. Esta ley no derogó en su totalidad las anteriores, sino únicamente en lo que no fueran compatibles. Entre otras cosas, podemos mencionar que introdujo la posibilidad de postulaciones independientes, y que se seguía exigiendo a los partidos para postular, que hubiesen sido reconocidos por el Jurado Nacional de Elecciones por lo menos tres meses antes de las elecciones. En adición, se mantiene la posibilidad de que se formen partidos nacionales y municipales, no así provinciales.[2]

Con respecto a la cantidad de adherentes, se estableció que se reconocería la existencia de partidos nacionales a los que tuvieran un número no inferior a 7,500 adherentes, y para los partidos municipales se exigían por lo menos 200 adherentes en los distritos de Panamá y Colón, mientras que 100 para el resto de los distritos del país. Esa misma cifra era la utilizada para subsistir.

En esta ley se empieza la conformación de una especie de libros de inscripción, los cuales eran llevados por los secretarios de los consejos municipales, y que debían incluir el nombre, la cédula, el nombre del partido y la firma del ciudadano. El secretario debía estampar la cédula del ciudadano con un sello que decía "inscrito", colocando su firma y la fecha correspondiente; también se prohibió inscribirse en más de un partido durante el mismo periodo electoral, y para cambiar de partido había que esperar a que pasaran las elecciones.

La Ley 39 de 1946 también introdujo reformas sobre la democracia interna de los colectivos, tales como que se denegaba la inscripción en el registro de partidos a aquellos cuyos estatutos no expresaran que los dirigentes y delegados o convencionales debían ser elegidos mediante votación directa de sus afiliados o los representantes de éstos en asamblea general.

2 Panamá se divide en provincias, distritos (municipios) y corregimientos.

Se introduce además que los partidos pueden disolverse en arreglo a lo dispuesto en sus estatutos, y tal disolución debía ser registrada en una notaría, al igual que ocurría con su constitución, para luego remitirle una certificación al Jurado Nacional de Elecciones sobre el particular.

Por último, se empieza a conformar un registro de partidos llevado por la Junta Nacional de Elecciones, en el cual se debía inscribir, para todos los efectos electorales, la constitución y disolución de los partidos, la modificación de los estatutos y símbolos y los cambios de dirigentes.

Continuando con el recuento de la legislación en materia de partidos políticos, tenemos que en 1952, mediante la Ley 1 de 22 de enero, se volvió a permitir la constitución de partidos provinciales, los cuales únicamente podían postular a todos los cargos a elegir en la respectiva provincia, siempre y cuando tuvieran organización electoral en todos los distritos de la misma e inscribieran, por lo menos 60 días antes de la elección, un total de 750 adherentes como mínimo en las provincias cuya población no pasara de 25,000 habitantes; de 1,000 adherentes si la provincia tenía más de 25,000 habitantes y no excediera de 75,000, y 1,500 adherentes si los habitantes sobrepasaban esa última cifra. Esta ley mantuvo la inscripción de los adherentes en las secretarías de los consejos municipales de las provincias. En cuanto a la extinción de los partidos, se estableció que los provinciales y municipales se extinguían si participaban en una elección sin obtener un número de votos por lo menos igual al número de adherentes exigidos para su constitución, pero los partidos nacionales necesitaban obtener por lo menos 10,000 votos para lograr su subsistencia.

Estas normas no tuvieron efecto en realidad, pues un año después, la Ley 1 de 1952 fue derogada por completo —después de la celebración de las elecciones de 1952—, por la Ley 6 de 6 de febrero de 1953, dejando sin efecto la existencia de los partidos provinciales, tal cual lo hacía la Ley 39 de 1946, que fue modificada en lo referente a la cantidad de adherentes necesarios para lograr la subsistencia de los partidos. En tal sentido, la Ley 6 de 1953 reconoció a los partidos nacionales existentes que tuvieran representación en todos los distritos del país y cuyo número de miembros representase no menos del 20% del total de votantes en las elecciones de 1952.[3] Además, debían haber obtenido un porcentaje igual al de los votos emitidos para lograr su subsistencia. En el caso de los

[3] En 1952, el padrón electoral era de 343,353 electores.

partidos municipales, subsistían si tenían el mismo porcentaje de adherentes y obtenían el mismo porcentaje de votos, pero con respecto a los habitantes y votos del distrito respectivo. Cabe indicar que con esta medida sólo lograron sobrevivir dos partidos, el Liberal y la Coalición Patriótica Nacional.

En otro orden, tenemos que en 1956, mediante el acto legislativo núm. 2, se introdujeron reformas a la Constitución Política de 1946. Con dichas reformas, se contempló en el artículo 105 la creación del Tribunal Electoral como organismo independiente del órgano Ejecutivo y Judicial, con privativa competencia para interpretar y aplicar la Ley Electoral y para dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral. Quedó conformado dicho Tribunal por tres magistrados, escogidos uno por la Asamblea Nacional, otro por el Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia. Es importante señalar que quedó en manos del Tribunal Electoral el nombramiento de la Junta Nacional de Escrutinios, la cual ya sólo contaría con funciones específicas para el recuento de votos y la proclamación de los candidatos electos. El resto de las funciones quedan entonces asignadas al propio Tribunal Electoral. En materia de partidos políticos, este artículo consignó que la ley establecería entre los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico y subsistencia de los partidos políticos, el número de afiliados y el de votos válidos que deben reunir. Y añade que no podrá subsistir ningún partido o agrupación política que obtuviese un total de votos inferior al de los adherentes exigidos para su reconocimiento.

Luego de la creación del Tribunal Electoral, mediante Ley 25 de 30 de enero de 1958, se dictó el primer Código Electoral, en el cual se regula, en el título III, el régimen de los partidos políticos. En el mismo se da por vez primera la definición de partido político como la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos políticos, formada con arreglo al Código Electoral, y al objeto de ejercer el sufragio popular en las formas establecidas en la Constitución y la ley, y de cooperar, mediante la discusión pública, a la solución de los problemas nacionales. Igualmente se establece a nivel legal la naturaleza jurídica de los mismos, en el sentido de que son órganos funcionales de la nación y, en consecuencia, son autónomos e independientes y no pueden ser ni fiscalizados ni intervenidos en su régimen interno por ningún órgano del Estado. Ambas normas, salvo algunas variaciones, son el sustento del régimen actual de partidos en

Panamá, y las mismas, sin duda, sentaron las bases necesarias para el desarrollo de nuestra cultura política.[4]

A diferencia de las leyes anteriores, el Código Electoral de 1958 estableció que para el reconocimiento de la personalidad jurídica de los partidos ya existentes y vigentes, se tomaría como base la ley vigente al momento de su creación y sólo se extinguirían por disolución voluntaria, por fusión con otros partidos o por no haber alcanzado una cantidad de votos equivalente al 2.5% del total de electores del país, porcentaje que también se exigía para poder constituirse como partido legalmente reconocido.

Se mantiene también la posibilidad de contar con partidos nacionales y municipales; estos últimos con la potestad de postular únicamente al cargo de concejal, a diferencia de los nacionales, que podían postular candidatos a todos los cargos de elección popular.

En cuanto al régimen interno de los partidos, se introdujeron la mayor parte de las normas que a la fecha están vigentes, tales como que los partidos tienen como fundamento la voluntad de la mayoría de sus miembros y que sus estatutos tienen fuerza de ley entre sus afiliados. Se establecen además las normas mínimas que debían contener los estatutos, entre las cuales se destaca la necesidad de que los delegados a las convenciones nacionales fuesen elegidos por la votación directa de sus afiliados y los directores por votación de los delegados a la convención. También los estatutos debían garantizar la intervención de los afiliados en las decisiones internas del partido y la posibilidad de recurrir cuando considerasen que los mismos eran violatorios de la ley, de los propios estatutos o de las reglamentaciones electorales. En este sentido, se establece la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Electoral una vez que se hayan agotado las instancias internas.

Se establecen, además, las normas para el reconocimiento y formación de los partidos, así como para la inscripción de miembros en libros suministrados por el Tribunal Electoral para tal efecto. Se exigía que los partidos tuvieran por lo menos cinco afiliados en cada uno de los distritos, así como una organización completa en cada uno de ellos. Se señalaba también cómo debían ser los libros de inscripción, así como la designación de registradores electorales en todos los distritos encargados de la

[4] En 1956, año en que se celebraron elecciones presidenciales, el padrón electoral ascendía a 386,672 electores.

guarda y atención de los libros de inscripción. Éstos conservaban la función de sellar la cédula del ciudadano al momento de efectuarse la inscripción. Se consagra, también, la posibilidad de impugnar las afiliaciones ante el registrador electoral y de recurrir ante el Tribunal Electoral en caso de inconformidad.

Por último, se mantiene la posibilidad de alianzas temporales y se permite la fusión de partidos. Se añade que los partidos municipales sólo podían aliarse o unificarse con partidos municipales de sus respectivas demarcaciones electorales.

Este Código Electoral sufrió varias modificaciones. Las más relevantes en materia de partidos políticos se encuentran en la Ley 21 de 30 de enero de 1959, mediante la cual se eliminó la disposición de que debía sellarse la cédula de los ciudadanos al momento de la inscripción, y se estableció en su defecto que se debía hacer una perforación en la tarjeta base de la cédula del ciudadano, que debía conservar el Tribunal Electoral, así como en el cupón del ciudadano al momento de solicitar su nueva cédula de identidad. Otra modificación que debemos mencionar es que, mediante la Ley 80 de 1963, se disminuyó la cantidad de adherentes necesarios para lograr el reconocimiento de los partidos a una cifra no menor al 2% de los habitantes del país para los partidos nacionales y al 2% de los habitantes del distrito respectivo para los partidos municipales.[5]

Estas últimas disposiciones estuvieron vigentes hasta 1969, cuando luego del golpe militar del 11 de octubre de 1968 se ordenó, mediante el decreto de gabinete 58 de 3 de marzo de 1969, la extinción de los partidos políticos que habían sido declarados vigentes por el Tribunal Electoral al concluirse las elecciones del 10 de mayo de 1968, donde había resultado electo Arnulfo Arias Madrid.

Durante ese tiempo se eliminó el Poder Legislativo y en su defecto se creó una Asamblea de Representantes de Corregimiento, conocida como los 505, por la cantidad de miembros que la conformaban, los cuales no fueron postulados por los partidos políticos —por haber sido eliminados—, sino mediante libre postulación. Esa Asamblea fue convocada como Asamblea Constituyente para adoptar una nueva Constitución Política, lo que ocurrió el 11 de octubre de 1972.

La nueva Constitución incluyó entre sus normas tres artículos sobre los partidos. En uno establecía que sería la ley la que regularía la forma-

5 En 1960, la población era de 1,075,541 habitantes.

ción, funcionamiento y subsistencia de los mismos. En el segundo prohibió la formación de partidos que tuvieran por base el sexo, la raza, la religión o que pretendieran menoscabar la soberanía nacional o destruir las estructuras democráticas de gobierno. Y finalmente, introdujo una norma que permitía que el Estado fiscalizara y contribuyera a los gastos en que incurriesen las personas naturales y partidos políticos en los procesos electorales. La ley determinaría y reglamentaría dichas fiscalizaciones y contribuciones, asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato.

El proceso de reforma constitucional y legal para retornar al sistema de partidos e iniciar la apertura democrática se inicia después de la ratificación de los Tratados Torrijos-Carter sobre el Canal de Panamá en 1977, con base en un acuerdo político no escrito entre Omar Torrijos y Jimmy Carter. De ahí que la primera reforma constitucional se hace en 1978, y en ese mismo año se aprueba un nuevo Código Electoral, mediante Ley 5 de 10 de febrero, principalmente para que se realizaran nuevas elecciones a representante de Corregimiento. Sin embargo, dicha norma no contempló la existencia de los partidos y se limitó a detallar el procedimiento necesario para la celebración de las elecciones a representante de Corregimiento, cargo al que podía postularse cualquier ciudadano, siempre y cuando cumpliera con los requisitos.

Es en el segundo semestre de 1978, mediante la Ley 81 de 5 de octubre, cuando se autorizó finalmente la formación de partidos políticos para participar en las elecciones de 1980, e iniciar un proceso parcial de integración del Órgano Legislativo por el sufragio directo, toda vez que dicho órgano venía siendo integrado en su totalidad y de manera indirecta por elección que hacían los representantes de Corregimiento de entre sus miembros. Habían pasado 9 años desde que se extinguieran los partidos políticos en 1969.

La Ley 81 de 1978 definió a los partidos políticos como organismos funcionales de la nación, los cuales, en consecuencia, lucharían por la participación cada vez más creciente de los sectores nacionales en las decisiones políticas; por el respeto y participación de las diversas tendencias ideológicas-democráticas; por el fortalecimiento de la forma republicana-representativa y democrática del gobierno y por la defensa de la soberanía nacional sobre la base de la tradición de lucha del pueblo panameño. Esta ley básicamente mantiene todas las normas que estuvieron vigentes hasta antes de la extinción de los partidos; sin embargo, introdu-

jo que las inscripciones en los partidos políticos en formación se harían durante cuatro meses del primer semestre del año, mientras que los partidos legalmente constituidos podían hacerlo durante todo el año en las oficinas distritales que el Tribunal Electoral designara para tal efecto.

La Ley 81 estableció que para la subsistencia de los partidos, en caso de que se celebraran elecciones presidenciales directas, los mismos debían alcanzar por lo menos el 5% del total de votos emitidos en esa elección. En cuanto a la formación de los partidos, éstos debían alcanzar la cifra de 30,000 adherentes para poder solicitar su reconocimiento como partidos legalmente constituidos.

Es importante destacar que esta ley desarrolló la norma constitucional sobre la posibilidad de financiamiento a los partidos y a los candidatos de libre postulación, aun cuando nunca se puso en práctica. En tal sentido, el artículo 38 establecía que cuando el Estado contribuyera a los gastos de las actividades de los partidos o candidatos de libre postulación durante los procesos electorales en que participaren, entregaría a los partidos que hubiesen llenado los requisitos establecidos en dicha Ley para esa finalidad el 30% de dicha contribución al iniciarse el proceso electoral correspondiente, de la cantidad determinada por el Estado en el presupuesto de rentas y gastos de la nación; el 30% de la misma tres meses después, y el restante 40% diez días antes de fecha en que debían celebrarse las elecciones respectivas.

A las personas naturales que en virtud de la libre postulación clasificaran como candidatos a cargos de elección se les entregaría el 50% de la suma que como contribución estatal se fijara en el presupuesto dentro de los ocho días siguientes a la ejecutoria de la resolución que los declara candidatos, por haber logrado la cantidad de adherentes necesarios para la respectiva elección; y el 50% restante, quince días calendario antes del día de las elecciones.

Esas disposiciones de financiamiento nunca llegaron a cristalizar en partidas en el presupuesto general del Estado y quedaron en letra muerta.

En 1980, el Tribunal Electoral, haciendo uso de la iniciativa legislativa, propuso un proyecto de ley que quedó aprobado por el Consejo Nacional de Legislación como Ley 100 de 30 de abril de 1980. Lo más sobresaliente de esta norma fue que prorrogó la inscripción de adherentes en los partidos a fin de que los mismos pudieran alcanzar la cifra requerida y participaran en los comicios de 1980. En dichas elecciones únicamente se eligieron dos representantes por cada provincia y uno por la

Comarca de San Blas (hoy día llamada Kuna Yala), para completar el Consejo Nacional de Legislación con 19 nuevos miembros.

El 24 de abril de 1983 se celebra un referéndum para aprobar un paquete de reformas constitucionales negociadas por los partidos políticos, el gobierno y la Guardia Nacional, con el fin de retornar a un sistema de plena democracia, y en el que el pueblo vota a favor de la propuesta. Las principales reformas en materia electoral fueron:

1) Se estableció que el sufragio popular sería directo.
2) Se restablecen a nivel constitucional las prohibiciones de la Constitución de 1946 para garantizar que no habrá apoyo oficial a ningún candidato, que no se pueden hacer actividades político-partidistas en las oficinas públicas, exacción de cuotas a los servidores públicos para fines políticos y cualquier acto que impida o dificulte el obtener y tener la cédula de identidad.
3) Se adoptan nuevas normas sobre partidos políticos, a saber:

   a) Se reconoce que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y que son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la ley.
   b) Se reiteró que la ley reglamentaría el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, pero se añadió que en ningún caso podría establecerse que el número de los votos necesarios para su subsistencia fuese superior al 5% de los votos válidos emitidos en las elecciones para presidente, legisladores o representantes de Corregimiento, según la votación más favorable al partido.
   c) Se estableció el derecho de los partidos políticos de poder usar, en igualdad de condiciones, los medios de comunicación social que el gobierno central administre, y de recabar y recibir informes de todas las autoridades públicas sobre cualquier materia de su competencia, que no se refiera a las relaciones diplomáticas reservadas.
   d) Se mantuvo la norma de 1972 sobre la posibilidad del Estado de contribuir y fiscalizar a los partidos políticos y personas naturales en los procesos electorales.

4) Se instituye que el Tribunal Electoral tiene la función de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, y se le reconoce patrimonio propio y derecho de administrarlo. Al tener que cumplir con los mismos requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los tres magistrados del Tribunal Electoral deben ser abogados. Se le da constitucionalmente la responsabilidad del registro civil de las personas, y se le da a los partidos políticos el derecho de estar representados en las corporaciones electorales, de conformidad con la ley.
5) El fiscal electoral será nombrado por el Ejecutivo, pero dicho nombramiento estará sujeto a la aprobación del Legislativo.
6) Desaparece la Asamblea de Representantes como parte del Órgano Legislativo, y éste estará compuesto por una corporación denominada Asamblea Legislativa, integrada por miembros llamados legisladores y elegidos todos por el voto popular directo en virtud de postulaciones partidistas y por circuitos electorales, de conformidad con la configuración establecida en la misma Constitución, si bien se señala que después de la primera elección de legisladores, la ley podrá establecer, para la conformación de dichos circuitos, pautas distintas a las inicialmente establecidas, pero tomando en cuenta, como punto de partida, para la estructuración de los circuitos electorales, la división política administrativa actual de los distritos. Se consagró el principio de la representación proporcional para el evento en que deba elegirse a dos o más legisladores, y según el sistema que adopte la ley. Los legisladores deben ser residentes del circuito por el cual se eligen por lo menos durante el año anterior a la postulación.
7) Se consagró el reconocimiento de un legislador para todo partido que, habiendo subsistido por haber alcanzado el porcentaje de votos requeridos, no hubiese logrado la elección de ninguno de sus candidatos a legislador, correspondiéndole la curul al candidato más votado dentro de su partido. Esta innovación es conocida popularmente como el "llanero solitario".
8) Se instituye la revocatoria del mandato a los legisladores por parte de sus respectivos partidos, sujetando tal decisión a recurso ante el Tribunal Electoral.
9) El presupuesto general del Estado lo debe aprobar por ley la Asamblea Legislativa.

10) El presidente de la República y dos vicepresidentes serán elegidos por el voto directo y por mayoría de votos para un periodo de cinco años en lugar de seis.
11) Los alcaldes serán elegidos como regla general por sufragio popular directo para un periodo de cinco años, pero por ley puede disponerse que serán nombrados por el Ejecutivo.
12) La conformación de los circuitos electorales para la elección de los legisladores quedó en veintiséis circuitos uninominales (que eligen a un legislador) que representan a cerca del 32% del electorado, eligiendo al 37% de la Asamblea Legislativa, y en catorce circuitos plurinominales (que eligen dos o más legisladores) que representan al 68% de los electores y eligen al 63% de los integrantes de la Asamblea. En los circuitos uninominales, al ganar el candidato que más votos obtenga, se elige con base en un sistema mayoritario pero relativo, porque el que gana no debe tener la mitad más uno de los votos (válidos) emitidos, sino simplemente ser el candidato que más votos tenga. En los circuitos plurinominales se aplica la fórmula de representación proporcional que apruebe la ley para dar representación a varios partidos en cada circuito.

Aprobadas las reformas político-electorales a nivel constitucional, se procede a adoptar el nuevo Código Electoral mediante la Ley 11 de 10 de agosto de 1983, que vendría a ser el segundo en la historia del país, y en relación con el cual destacamos:

a) Se establece la depuración permanente del registro electoral.
b) El registro electoral actualizado final (lo que hoy es el padrón electoral final) debe ser entregado a los partidos políticos tres meses antes de las elecciones.
c) Se establece un listado de los cargos oficiales con mando y jurisdicción cuyo ejercicio, seis meses antes de las elecciones, produce inelegibilidad para optar a cargos de elección popular.
d) Se crea el *Boletín Electoral* como la gaceta oficial para los asuntos electorales. Esta idea había sido planteada desde 1969 en el proyecto de Código Electoral elaborado por los expresidentes Ricardo J. Alfaro y Ricardo Adolfo de la Guardia.
e) Se define a los partidos políticos como la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos políticos, con principios, objetivos y pro-

gramas definidos, que se organice de acuerdo con el Código. Se reconoce que son organismos funcionales de la nación y que, en consecuencia, lucharán por la participación cada vez más creciente de los sectores nacionales en las decisiones políticas; por el respeto y participación de las diversas tendencias ideológicas; por el fortalecimiento de la forma republicana, representativa y democrática de gobierno, y por la defensa de la soberanía nacional basada en la tradición del pueblo panameño. Además, se dispone que la organización y el funcionamiento de los partidos políticos se sujetarán a un régimen democrático que asegure la participación de sus miembros en las actividades partidarias, así como en los cargos administrativos y de dirección y en los acuerdos que se adopten.

f) Se desarrolla la norma constitucional que permite a los partidos el uso de los medios de comunicación del gobierno central y se dispone que será el Tribunal Electoral quien reglamentará la materia, asegurando la igualdad de condiciones; pero que durante los procesos electorales, la distribución de dichos medios se haría tanto a partidos como a candidatos independientes.
g) Se señala en 3% de los votos presidenciales la cuota de adherentes que deberán alcanzar los partidos políticos para ser reconocidos como tales y para subsistir. Como medida transitoria se dispuso que los partidos que se constituyan antes de las elecciones presidenciales de 1984 serán reconocidos si inscriben un número de adherentes no inferior a 30,000 ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos, y que las inscripciones realizadas por los partidos en formación antes de dichas elecciones serían válidas y se tomarían en cuenta para la cuota de miembros que rija después de las mismas.
h) Se exige a los partidos en formación una inscripción anual de una cantidad de adherentes equivalente al diez por ciento de la cuota de inscripción.
i) Se permite a los contribuyentes una deducción anual de seis mil balboas en la declaración del impuesto sobre la renta.
j) El proceso electoral se inicia seis meses antes de cada elección, y debe haber una convocatoria por el Tribunal Electoral treinta días antes al inicio de ese periodo.
k) Las elecciones para presidente y legisladores deben celebrarse el primer domingo de mayo del año en que correspondan, en tanto

que las elecciones municipales se harán el primer domingo del mes de junio siguiente.

l) Los alcaldes se elegirán por votación popular para un periodo de cinco años.

m) Se concede estabilidad laboral a los candidatos a puestos de elección popular desde el momento de su postulación y hasta tres meses después de las elecciones.

n) Las actas en las mesas de votación ya no desglosarán los votos nulos de los votos en blanco, puesto que éstos se reputan como nulos.

o) La fórmula de representación proporcional para la elección de cargos en donde deban elegirse a dos o más, se establece con base en el cociente, medio cociente y residuo; pero para aplicar este último criterio deberá deducirse a cada lista el cociente o medio cociente según se le hayan adjudicado curules con base en ellos, y las listas con el residuo más alto, hayan o no tenido representación, darán derecho a obtener una curul siempre que queden puestos por adjudicar.

p) Se suprime la reglamentación de los referéndum y plebiscitos municipales al haberse eliminado de la Constitución, y se reglamenta el nuevo referéndum constitucional que es factible para el evento de los Tratados del Canal y las reformas constitucionales, así como el plebiscito para lo previsto en la ley de la revocatoria de mandato de los representantes de Corregimiento.

En las elecciones de mayo de 1984, de conformidad con la reforma constitucional de 1983, se vuelve a la elección directa del presidente y vicepresidentes de la República, así como de los legisladores.[6] En esa ocasión, también se eligen a los representantes de Corregimiento, que eran los únicos que se elegían directamente por sufragio popular. En ese entonces, los alcaldes no eran electos sino designados por el Órgano Ejecutivo. Se trata, entonces, de la primera elección general en la que vuelven a postular los partidos políticos después de las elecciones generales de 1968.

De cara a las elecciones generales de mayo de 1989 se adoptan reformas al Código Electoral mediante Ley 9 de 21 de septiembre de 1988, dentro de las que podemos resaltar:

6 Así se llamaban en esa época los miembros del Órgano Legislativo.

— Los altos funcionarios de la administración pública así como los que tengan mando y jurisdicción que aspiren a un puesto de elección popular, podrán ocupar sus puestos hasta tres meses antes de las elecciones en lugar de seis.
— Se establece en 25% el descuento mínimo que tienen que darle los medios de comunicación social a los partidos políticos sobre las tarifas de propaganda que han mantenido durante los últimos doce meses. También se estableció el mecanismo de recurrir al Tribunal Electoral cuando un medio considera que un determinado partido atenta contra la moral y las buenas costumbres, a fin de determinar si se autoriza o no la difusión del mismo.
— Se da a los partidos el derecho de tener, sin cargos, una línea telefónica con franquicia para llamadas locales en una sede permanente en la cabecera de cada provincia, y gozarán, además, de un descuento del 50% en la tarifa de electricidad. También podrán importar, libre de derechos de introducción y demás gravámenes, hasta cinco vehículos de trabajo cada cuatro años, así como cinco sistemas de amplificación de sonido o comunicación. En cuanto al acceso a los medios de comunicación social que administre el gobierno central, se modifica la norma previa para eliminar a los candidatos independientes y limitar su uso a los partidos políticos, tal como lo señala la Constitución, y se aclara que dichos medios de comunicación podrán usarse para difundir propaganda, programas de opinión pública, debates y cualquier evento político.
— Se modifica la fórmula de representación proporcional en la asignación de curules en los circuitos plurinominales para establecer que en la aplicación del residuo, a los que hubieren sacado uno o más cocientes, se les deducirá un medio cociente por cada cociente alcanzado, y a los que hubieren sacado medio cociente se les deducirá medio cociente. También se estableció que cuando se hubiese hecho adjudicación de curules por cociente, los partidos que no hubieren obtenido representación, es decir, obtenido curules, no podrán participar en el residuo. Esta medida perjudica, obviamente, a los partidos chicos y favorece a los mayoritarios.
— Se elimina la elección de alcaldes, y las elecciones nacionales y municipales se celebrarán el mismo día: el primer domingo de mayo del año que corresponda.

Con la ley 22 de 30 de octubre de 1992, a iniciativa del nuevo Tribunal Electoral reorganizado como producto de la controversial invasión estadounidense a Panamá el 20 de diciembre de 1989, se logra la aprobación de las siguientes medidas:

1) Con el fin de asegurar los medios de transporte que requiere el Tribunal Electoral para el funcionamiento de las mesas de votación, se ordena que todo el sector público ponga a disposición del Tribunal la flota de vehículos, naves, aeronaves y equipos de comunicación, desde 48 horas antes y después de las elecciones.
2) Se crea el Cuerpo de Delegados Electorales como un cuerpo de voluntarios, de libre nombramiento y remoción por parte del Tribunal Electoral, con el fin de asistirlo en su responsabilidad constitucional y legal de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular. Esta nueva institución es una adaptación del exitoso modelo aplicado en Costa Rica.

Pensando en las elecciones generales del 8 de mayo de 1994 se introducen nuevos cambios en materia electoral mediante Ley 17 de 30 de junio de 1993, previo el trabajo coordinado de los partidos políticos, constituidos y en formación, en una comisión de reformas electorales dirigida por el Tribunal Electoral cuyo trabajo se había iniciado en 1991:

a) Se adopta la papeleta única de votación por tipo de elección en lugar de las papeletas independientes por partidos, en contra de la voluntad de los partidos tradicionales, que consideraban que el pueblo panameño no estaba preparado para su uso, además de que la introducción de dicho sistema generaría una cantidad tal de votos nulos que podría viciar la elección, lo que no sucedió porque dio un excelente resultado protegiendo la libertad y el secreto del voto como nunca antes, y la cantidad de votos nulos fue insignificante.
b) Se le quita a los partidos políticos el derecho a voto en las corporaciones electorales pero reteniendo el derecho a voz en ellas. Las decisiones serían tomadas únicamente por los representantes del Tribunal Electoral.
c) Se modifica la fórmula de representación proporcional en la elección de legisladores y concejales en los circuitos plurinominales en lo concerniente al residuo, de forma que la competencia fuese entre

candidatos, independientemente de las listas de los partidos, y sin hacer deducción alguna a éstos en función de los que hubiesen alcanzado representación. Se vuelve a las fórmulas originales de la República pero sin introducirle un tope en la adjudicación de curules como existía en aquella época. Consecuentemente, la fórmula favorece al partido mayoritario en el respectivo circuito en lo que a la adjudicación de los residuos se refiere. Sin embargo, la disciplina del voto plancha entre los partidos mayoritarios ha permitido que el segundo partido con más votos en un circuito plurinominal se lleve los residuos si ha logrado que sus seguidores practiquen más el voto plancha que el partido con más votos. Ésta continúa siendo una de las controversias más importantes en el sistema electoral panameño por la inequidad de la fórmula.

d) Los funcionarios públicos de alto rango y con mando y jurisdicción que aspiren a ser postulados para cargos de elección popular deberán renunciar seis meses antes de las elecciones y no tres, como se establecía anteriormente.
e) Todos los alcaldes del país serán elegidos por el voto popular con base en un sistema de mayoría simple.
f) El control de la fuerza pública pasará al Tribunal Electoral seis días antes de las elecciones y hasta la proclamación del presidente de la República, en todo lo concerniente a la materia electoral.
g) Se le quitó al Tribunal Electoral la facultad de decretar de oficio la nulidad de las elecciones.
h) Se establecieron fuertes penas en contra de las personas que interpongan impugnaciones temerarias.
i) Se crea el término "padrón electoral" para diferenciarlo del de registro electoral, siendo utilizado el primero de ellos para un proceso electoral en particular, mientras que el segundo es la lista permanente que lleva el Tribunal Electoral de los votantes de acuerdo con las personas que obtienen diariamente su cédula de identidad, que cambian de residencia, y que fallecen o pierden los derechos políticos y deben ser dados de baja del registro.
j) Se eliminó la tarifa especial de que gozaban los partidos políticos al hacer su propaganda electoral en los medios de comunicación.
k) Se aumentó de seis a diez mil balboas anuales las contribuciones deducibles del impuesto sobre la renta.

En 1997, mediante Ley 22 de 14 de julio, y de cara a las elecciones generales de 1999, se aprueban las siguientes reformas:

— Se facultó al Tribunal Electoral para realizar los estudios sobre la conveniencia o no de establecer el voto de los panameños en el extranjero.
— Se estableció la obligación de los partidos políticos de realizar elecciones primarias para postular al candidato a la Presidencia de la República, dejándolas como opcionales para los otros cargos de elección popular. Las primarias serían aplicables solamente a los partidos políticos cuyos miembros aspirasen a la Presidencia. Los demás partidos que apoyaran tal candidatura, así seleccionada, la endosarían mediante una convención nacional.
— Se instituyó el Consejo Nacional de Partidos Políticos, integrado por todos los partidos políticos constituidos, como órgano consultivo permanente del Tribunal Electoral.
— Se instituyó, finalmente, el subsidio estatal directo a los partidos políticos y candidatos independientes. La fórmula del subsidio panameño es muy propia y balanceada para atender tanto las necesidades preelectorales como las pos-electorales, sujeto a una auditoría y seguimiento del Tribunal Electoral. Al final de los cambios introducidos por la reforma de 1997 describimos los principios sobre los cuales descansa del financiamiento público adoptado en Panamá.
— Se dictaron normas para regular, por primera vez, la propaganda electoral y las encuestas de opinión política.
— Se estableció que los partidos deben garantizar que, en sus elecciones internas o postulaciones, el 30% de los precandidatos deben ser mujeres. La fórmula no garantiza que la lista final de candidatos de los partidos políticos deba estar integrada en 30% por mujeres, sino solamente las listas de precandidatos. La integración final de las listas de los postulados dependerá del voto libre de quienes dentro del partido deban decidirlo. Cuando el partido deba hacerlo por primarias, serán los adherentes del partido los que tomarán esa decisión. Cuando deba hacerlo por convención, serán los respectivos convencionales.
— Se estableció que los suplentes de legisladores son personales y corren la misma suerte que el principal con el que se postulan.

— Se dictaron las normas para la elección de los diputados al Parlamento Centroamericano.
— Se dictaron normas sobre los partidos en formación para flexibilizar su proceso de inscripción de adherentes.
— Se dictaron nuevas normas y se reordenó el tema penal electoral.

La naturaleza del financiamiento público directo adoptado en 1997 se describe con base en los seis principios que presentamos a continuación, lo que permite conocer las preocupaciones a las que responde cada uno.

1) El primer principio lo hemos denominado de *seguridad jurídica y económica*. Se deseaba que, por una parte, el subsidio no dependiera de la voluntad del gobierno nacional, como había ocurrido en el pasado, sino que el mismo respondiera a una obligación legal y fija del Estado, y por la otra, que el monto se ajustara económicamente por sí mismo sin requerir intervención posterior de nuevas normas legales. Por eso se llegó a establecer que el monto del subsidio para cada proceso electoral será del 1% de los ingresos corrientes del gobierno central correspondientes al año anterior al de las elecciones, lo cual es fácilmente determinable recurriendo a la Ley Anual del Presupuesto General del Estado. La norma legal hace depender el subsidio de la suma presupuestada como ingresos corrientes del gobierno central y no de la efectivamente recaudada. De ahí que si la suma recaudada resultare mayor que la presupuestada, el subsidio no se incrementa, así como tampoco disminuye si la recaudación fuere inferior a lo presupuestado.
2) El segundo principio es el de *igualdad de oportunidades*, al garantizar, antes de las elecciones, un reparto igualitario entre todos los partidos del 40% del monto del subsidio, es decir, el 40% del subsidio que corresponda a un proceso electoral se reparte por igual entre todos los partidos que participan en las elecciones generales siempre que hagan postulaciones para presidente y vicepresidentes de la República. La idea es que todos los partidos, nuevos o viejos, antes de las elecciones, estén en igualdad de condiciones al tener acceso al subsidio electoral del Estado, y que el tamaño del partido o los votos obtenidos en la última elección no sean los criterios de reparto inicial del mismo.

Este porcentaje igualitario que se distribuye antes de las elecciones sólo puede tener, por ley, dos propósitos, y se desglosa en la siguiente proporción: 10% para reembolsar los gastos en que incurran los partidos para hacer sus postulaciones a todos los cargos de elección popular, ya fuese mediante elecciones directas, llamadas primarias, o mediante elecciones indirectas, a través de convenciones; y 30% para gastos de publicidad.

Los candidatos de libre postulación, por su parte, tienen derecho a recibir por concepto de subsidio preelectoral, treinta centavos de balboa por cada adherente que inscriban en respaldo a su candidatura, siempre que llenen la cuota requerida a su circunscripción y que resulten ser uno de los tres candidatos independientes en su circunscripción con mayor cantidad de adherentes de respaldo a su candidatura. El Código Electoral limita a tres la cantidad de candidatos independientes que pueden correr en cada circunscripción frente a los partidos políticos. Es oportuno aclarar que los candidatos independientes solamente pueden postularse para los gobiernos locales, es decir, para cargos de alcaldes y miembros de los consejos municipales. Para ser candidato de libre postulación hay que inscribir el 5% de adherentes de respaldo a la candidatura, tomando como base el registro electoral preliminar de la respectiva circunscripción (distrito o corregimiento, según el caso).

3) El tercer principio en que se sustenta la fórmula del subsidio directo es el de la *representación popular*, al garantizar un reparto poselectoral del 60% del subsidio, con base en el dictamen del pueblo el día de las elecciones. Se busca que sea el pueblo el que con su sufragio decida el reparto. Esta distribución, sin embargo, se hace con base en los votos presidenciales que obtengan los partidos que han subsistido. Es decir, solamente se computan los votos en la elección presidencial, y los partidos que no subsisten por no alcanzar la cuota necesaria para sobrevivir no participan en el reparto. Para subsistir, los partidos políticos deben alcanzar en cada elección general, por lo menos, el 4%[7] de los votos válidos emitidos en la elección presidencial o en la de legisladores o en la de representantes de corregimiento, la que más le convenga. Es decir, los parti-

[7] En 1999 ese porcentaje fue de 5%. Se rebajó con la reforma de 2002 mediante Ley 60 de 27 de diciembre de 2002.

dos políticos tienen tres opciones para subsistir, ya que algunos partidos resultan tener más fuerza a nivel municipal que a nivel nacional, o bien en un proceso electoral partidos pequeños postulan a un candidato importante y el voto presidencial les resulta muy superior al obtenido en la elección de legisladores o de gobiernos locales. Esta base del voto presidencial para distribuir el subsidio pos-electoral ha resultado fuente de controversia para muchos partidos pequeños que han postulado a candidatos presidenciales con poca opción.

Para calcular el subsidio pos-electoral que le corresponde a cada partido y candidato de libre postulación, se sumará el total de votos presidenciales obtenidos por todos los partidos que subsistieron junto con los votos de los candidatos independientes que fueron proclamados triunfadores, sea cual fuere el cargo al cual aspiraron. A esta suma la llamaremos votos válidos para el subsidio pos-electoral. Entonces, el monto del subsidio que quede por distribuir,[8] después de los desembolsos correspondientes al gasto preelectoral entregado tanto a los partidos como a los candidatos independientes, se dividirá entre la referida suma de votos válidos para el subsidio pos-electoral. El resultado de esta operación nos dará el monto por voto que tiene derecho a recibir cada partido y candidato por igual. Este monto es entonces multiplicado por el total de votos que obtuvo cada partido que subsistió y cada candidato independiente que ganó, resultando el total del subsidio que le corresponde a cada partido y candidato.

Más adelante se aprecian las cifras absolutas del subsidio correspondiente a las elecciones de 1999 y 2004.

4) El cuarto principio es el de la *dilución del aporte fiscal en el tiempo* en lo que al impacto en las finanzas del fisco se refiere, buscando reducir el costo de oportunidad del dinero dedicado al subsidio. Es bien sabido que una de las críticas al financiamiento público consiste en que ese dinero es requerido o sería mejor invertido en obras sociales. Así pues, el monto pos-electoral que le corresponda a cada partido se entregará en cinco partidas anuales iguales contra un presupuesto de actividades que elaborará cada partido, concebido para cubrir, principalmente pero no limitado, los siguientes gastos, se-

8 Que debe ser un poco menos del 60% del monto total del subsidio.

gún la reglamentación del Tribunal Electoral: *a)* aquellos relacionados con el funcionamiento de sus oficinas provinciales y comarcales, y *b)* aquellos relacionados con el desarrollo de actividades de educación cívico-política entre sus adherentes y la ciudadanía en general.

Esta entrega a través del tiempo permite diluir el aporte del fisco en seis presupuestos anuales distintos en lugar de concentrarlos en uno o dos.

5) El quinto principio es el de la *eficacia del subsidio*, es decir que el dinero aportado por el Estado para las actividades específicas determinadas por la ley, financie en efecto esas y no otras. Para ello, tanto en la ley como en la reglamentación expedida por el Tribunal Electoral se han tomado medidas para reducir el riesgo de malos manejos que desvíen los fondos para fines distintos de los contemplados en la normativa legal. Estas medidas descansan sobre mecanismos de control y fiscalización por tipo de gasto. Primero, las partidas que se entregan antes de las elecciones se desembolsan contra facturas que evidencian la prestación real y efectiva del servicio o suministro del bien, y los partidos tienen, por lo tanto, que recurrir a financiar las mismas hasta en tanto se las reembolse el Estado por conducto del Tribunal Electoral. El pago del 30% correspondiente a publicidad lo efectúa el Tribunal Electoral directamente al proveedor del servicio y no a través del partido. Segundo, la entrega de las partidas pos-electorales está condicionada al cumplimiento satisfactorio de un presupuesto trimestral que debe ser previamente aprobado por el Tribunal Electoral, y auditada su ejecución al final de cada trimestre para poder continuar desembolsando el siguiente trimestre, y así sucesivamente en cada trimestre, Estas medidas de control han implicado desarrollar una extensiva capacitación y reglamentación en materia de registros contables.

6) El último principio sobre el cual descansa la filosofía de nuestro subsidio es el de la *solución parcial*, y consiste en que el aporte del Estado es sólo una contribución parcial a los gastos de los partidos y candidatos independientes, y no pretende cubrir la totalidad del costo de sus campañas, y si bien en el caso de los partidos esa contribución es significativa, no puede alegarse, como sucede en otros países, que es de carácter simbólico por lo insignificante que resul-

ta en función de la totalidad de los gastos que deben enfrentar los partidos cuando participan en las elecciones generales.

En el 2002, mediante la Ley 60 de 17 de diciembre, y para enfrentar las elecciones generales de mayo de 2004, se adoptaron las siguientes reformas:

— Se establece que cuando el ciudadano declare su cambio de residencia de un corregimiento a otro, tendrá que realizarlo ante el funcionario de la oficina distrital del Tribunal Electoral que corresponda al corregimiento de la nueva residencia. También se convino con el Tribunal Electoral en una nueva reglamentación para hacer más estrictos los criterios de residencia electoral, los cuales quedaron aprobados mediante decreto núm. 10 de 19 de junio de 2002, publicados en el *Boletín Electoral* núm. 1557.
— En cuanto al cierre del padrón electoral preliminar, se decide ampliar el plazo para la suspensión de trámites de cambio de residencia en el registro electoral de cara a una elección, que previo a la reforma se producía seis meses y medio antes de las elecciones generales, al 30 de abril del año anterior a las mismas, es decir, el plazo es de un año. Esto permitiría reducir los cambios de residencia ilegales que se hacen con ocasión de cada elección y ampliar el periodo que el Tribunal Electoral tiene disponible para tramitar las impugnaciones al padrón electoral preliminar, proceso que deberá concluir el 15 de octubre del año anterior a las elecciones.
— Se reduce del 5% al 4% el porcentaje de votos obtenidos en la anterior elección, necesarios (o en la próxima elección para su supervivencia) para inscribir un partido político a fin de favorecer la participación de nuevos partidos y para flexibilizar su subsistencia en los futuros procesos electorales.
— El Tribunal Electoral podrá suspender las inscripciones de adherentes o miembros en partidos políticos en formación o legalmente constituidos durante los años en que se celebren elecciones generales o consultas populares. Se eliminó la restricción de que las inscripciones de adherentes en las oficinas del Tribunal Electoral debían hacerse solamente de lunes a viernes, dado que el Tribunal tiene una oficina en un centro comercial que abre de martes a sábado hasta las 19:00 horas.

— Se crean juntas circuitales especialmente para el escrutinio de la elección de presidente, separadas de las de legisladores, lo cual permitirá acelerar de manera considerable la proclamación de estos últimos.
— Se reduce el número de funcionarios del Tribunal Electoral en las corporaciones electorales, al establecerse que al Tribunal Electoral le corresponde determinar el número de suplentes que actuarán en dichas corporaciones, sin que sea un número fijo establecido previamente en la ley. Esta medida permitirá disminuir el costo de las elecciones y aliviar la tarea de reclutamiento y capacitación de tales funcionarios. En la práctica se han reducido de seis a cuatro.
— Los saldos del subsidio preelectoral que no utilicen los partidos políticos pasarán a engrosar el fondo del subsidio pos-electoral. Se adicionó, además, que los dineros provenientes del subsidio y los bienes adquiridos con él, no podrán ser objeto de secuestro o embargo, salvo previa autorización del Tribunal Electoral, en razón de que son fondos públicos. También se requerirá esta autorización previa para el descarte o venta de los bienes adquiridos con recursos del subsidio. El registro público y los municipios no podrán inscribir actos de disposición de bienes de los partidos si no existe la aprobación previa del Tribunal Electoral. En caso de extinción de los partidos, los bienes obtenidos con el subsidio pasarán al Tribunal Electoral.
— Reconociendo el principio de libre empresa con responsabilidad social, se establece que los partidos políticos y candidatos tendrán derecho a contratar propaganda electoral bajo los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades y condiciones. Asimismo, las tarifas para la propaganda electoral serán iguales para todos los partidos y candidatos, para la misma cantidad de cuñas y forma de pago. Las empresas publicitarias y de comunicación social deben suministrar al Tribunal y a la Fiscalía Electoral, en un término no mayor de 3 días, la información que se les solicite sobre propaganda electoral, y el Tribunal Electoral tiene la facultad de suspender provisionalmente la propaganda que ha sido demandada por violar alguna norma del Código Electoral. El Tribunal Electoral realizará monitoreos para publicar el grado de cobertura que los medios otorgan a cada partido y candidato, independientemen-

te de las cuñas o espacios contratados por los mismos. Igualmente, se amplían las restricciones en cuanto a la colocación de propaganda electoral, para preservar la visibilidad en las carreteras, el sistema ecológico y la propiedad privada. Se faculta expresamente al fiscal electoral para interponer denuncias por violaciones a las normas referentes a la propaganda electoral. En la propuesta original, las tarifas de la propaganda electoral tenían que ser iguales a las de la propaganda comercial; ahora tienen que ser iguales entre partidos y candidatos, no así en relación con la propaganda comercial. Se eliminó la reforma que proponía limitar la campaña electoral en los medios de comunicación a 60 días antes de la elección.

— Se establece la obligatoriedad para los partidos políticos de registrar las contribuciones privadas que reciban tanto para su funcionamiento como para sus campañas, aunque dicha información no podrá ser divulgada por el Tribunal Electoral. Los candidatos tienen igual obligación pero solamente durante las campañas, ya que después del proceso electoral desaparece la figura del candidato. Si se detecta que hay indicios de violaciones a la ley penal, el Tribunal Electoral compartirá la información con el Ministerio Público, o bien se la remitirá a requerimiento de éste o del Órgano Judicial. También se eliminó de la propuesta de la Comisión el artículo que establecía quiénes no podían hacer contribuciones a partidos y candidatos, a saber: concesionarios del Estado o en trámite de contratar con el Estado desde un año antes de la elección; asociaciones religiosas, cooperativas, gremios de empresarios, profesionales o sindicales.
— Se eliminaron las elecciones primarias obligatorias para la postulación del candidato a presidente de la República.
— Los partidos políticos determinarán si un candidato puede optar a uno o más cargos de elección popular por el mismo partido. La propuesta original era que ningún candidato podía postularse a más de un cargo de elección popular.
— El candidato que pierda dentro de un partido la postulación a un cargo de elección popular no podrá ser postulado por otro partido a ningún otro cargo de elección popular en el mismo proceso electoral.
— Se elimina la presentación de los documentos que se requieren para formalizar las postulaciones, reemplazándolas por la presenta-

ción de memoriales firmados bajo la gravedad del juramento por el representante legal del partido y otro directivo designado por la Junta Directiva o Comité Ejecutivo Nacional del partido. Con el fin de facilitar la presentación de las postulaciones, los partidos políticos que lo deseen podrán hacerlo mediante Internet vía correo electrónico y debidamente respaldado por certificados digitales emitidos por el Tribunal Electoral.

— Los candidatos principales y suplentes de libre postulación no podrán ser postulados por los partidos políticos.
— Para facilitar las alianzas y ayudar a los partidos minoritarios, se abrió el compás para que las listas de candidatos no tengan que ser idénticas, por lo que en los circuitos plurinominales, dos o más partidos podrán postular candidatos comunes a legislador y éstos competirán en su partido para el cociente, medio cociente y residuo, pero en el partido aliado sólo lo harán para el residuo. Esta medida aumenta las posibilidades de los candidatos de los partidos medianos y pequeños que sean postulados en alianza por los partidos mayoritarios.
— Se elimina el tope que tenía el Código Electoral de 500 votantes por mesa y se deja al criterio del Tribunal Electoral, previa consulta con el Consejo Nacional de Partidos Políticos. Esta medida permitirá reducir el número de mesas y el costo de las elecciones.
— Las escuelas particulares podrán ser escogidas por el Tribunal Electoral como centros de votación. Esta medida garantiza un adecuado acceso de los votantes a los centros de votación disponibles en cada circuito electoral, dado que en algunos no hay suficientes escuelas públicas o, si las hay, no tienen suficientes aulas.
— Para hacer más rápido el proceso de escrutinio de los votos, se eliminaron algunos artículos del Código que contenían pasos muy detallados y rígidos.
— Para la confección de las actas, se eliminaron los requisitos de estampar la huella digital y colocar la dirección de las personas que deben firmar el acta. También se da la opción de que las actas puedan elaborarse no sólo manualmente, sino también usando medios tecnológicos modernos. El tener actas matemáticamente cuadradas y confeccionadas en impresoras, disminuye sustancialmente los reclamos en los circuitos plurinominales, donde las juntas de escrutinio deben descartar actas por sus inconsistencias matemáticas.

— En materia de género, se eliminó la propuesta consensuada en la Comisión de Reformas Electorales de que en los circuitos en que hay que elegir a tres candidatos o más para legislador, por lo menos un candidato debía ser mujer, pero se aprobó que del monto del subsidio estatal que reciben los partidos políticos para capacitación (y que asciende al 25% de la anualidad respectiva), el 10% lo deben dedicar a la capacitación del género femenino.
— Se reconocerá una compensación de dos y tres días libres remunerados a quienes actúen como miembros de las mesas de votación y juntas de escrutinio, además de los días en que ejerzan sus funciones.
— Se establecen sanciones morales a los partidos políticos que inscriban adherentes por prebendas. Por ejemplo, cuando resulten sancionados más de cien ciudadanos por inscribirse a cambio de bienes u objetos materiales, o más de cinco como instigadores de dicha inscripción, el Tribunal Electoral ordenará la publicación, con cargo al subsidio estatal que recibe el partido, de un aviso pagado de página entera en los diarios, respecto a la condena al miembro del partido que recibió pago en dinero u otro bien por inscribirse, y diez días antes de las elecciones se hará nuevamente la publicación. En estos casos, la Fiscalía Electoral está obligada a hacerlo del conocimiento del partido, quien puede cooperar en las investigaciones y quedaría exento de la sanción.
— Se establecen, a partir de 2003, juzgados penales electorales de primera instancia con el fin de garantizar la doble instancia que exigen los convenios internacionales en materia de derechos humanos. Se establecen tres juzgados regionales, además de normar sobre los requisitos y su funcionamiento. Sus decisiones son apelables ante los magistrados del Tribunal Electoral.
— Se adoptaron medidas para impedir el crecimiento innecesario de la Asamblea Legislativa. De conformidad con el censo de población de 2000, la Asamblea Legislativa crecería, como en efecto creció, de setenta y uno a setenta y ocho legisladores.
— Las votaciones no podrán iniciarse antes de las 7:00 horas.
— El Decreto Reglamentario de las Elecciones se promulgará en el *Boletín Electoral* por lo menos un año antes de las elecciones en lugar de 6 meses antes, como lo estipulaba el Código Electoral.

— Los partidos políticos podrán publicar en el *Boletín Electoral*, de forma gratuita, las convocatorias, postulaciones, impugnaciones y proclamaciones dentro de sus procesos de elecciones internas, y que requieran de publicación para validar el acto.
— Los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil podrán solicitar al Tribunal Electoral orientación y capacitación en materia de organización y procesos electorales internos, así como cooperación en la organización de sus convenciones y elecciones primarias internas, con sujeción a la autonomía e independencia de los mismos.
— En materia de encuestas y *exit polls*, se incluyen como normas del Código Electoral las contenidas en el decreto reglamentario de la materia, tales como la presentación de una copia de los resultados al Tribunal Electoral dentro de los tres días hábiles siguientes a su divulgación o publicación.
— Se incorpora en la legislación la reglamentación adoptada por el Tribunal Electoral para el Sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados (TER) con el fin de brindar rápidamente información de los resultados de la elección presidencial y la de legisladores, por lo menos a nivel de partidos. Los candidatos presidenciales tendrán derecho a ser representados en los centros de captación. Los miembros del Consejo Nacional de Partidos y un representante de la sociedad civil, a sus costas, podrán conectarse en línea a la base de datos del Tribunal Electoral para ver la recepción de los resultados extraoficiales.
— En cuanto al tema de los delitos, faltas penales y faltas administrativas, se tomaron las siguientes medidas:

a) Se efectuó un cambio en la denominación del título VII, a "Delitos, faltas electorales y faltas administrativas", así como la denominación del capítulo primero, la cual será: "Delitos contra la libertad y pureza del sufragio", adecuándolo al texto constitucional.
b) Se tipificaron nuevas conductas como la falsa declaración al inscribir una postulación para cargos de elección popular.
c) Se aprobó sancionar a las personas que obstaculicen en forma grave el desarrollo de un escrutinio.

d) Se establecen agravantes y atenuantes para aquellas personas que declaren como testigos.
e) Al delito contra la administración de la justicia electoral se le agrega la sanción accesoria de inhabilitación.
f) Se tipifica como delito electoral el acto de inducir a un testigo o perito a dar una declaración, dictamen o interpretación falsa, a cambio de dinero u otro beneficio.
g) Es importante destacar la introducción de normas que eximen de responsabilidad penal electoral, como es el caso de declarar exponiendo a los parientes cercanos. También se exime al imputado cuando no se le ponga en conocimiento de sus garantías.
h) Se aprobó sancionar a los funcionarios o empleadores que impidan laborar, como miembro de una corporación electoral, a quienes estén representando a un partido político o candidato de libre postulación.
i) Se tipificó como delito el que los funcionarios electorales incurran en culpa o negligencia leve en el cumplimiento del deber.

— Se sanciona a los partidos o candidatos que no registren las contribuciones que reciban para su funcionamiento y campaña.
— Se faculta al Tribunal Electoral para separar del cargo a cualquier funcionario público que sea llamado a juicio por la comisión de un delito electoral y que interfiera con la administración de la justicia penal electoral.
— Se introducen cambios para hacer más expedito el manejo del presupuesto del Tribunal Electoral, tales como la asignación mensual de fondos o como lo establece la Ley de Presupuesto y la posibilidad de realizar cambios en la estructura de puestos, siempre que se cumpla con los mandatos que ya existen en la Ley de Presupuesto. Se incluye también la posibilidad de que en cualquier momento, y no solamente cuando existan procesos electorales, el Tribunal Electoral contrate servicios y adquiera equipos directamente cuando exista urgencia evidente que le impida seguir los trámites ordinarios de contratación pública.
— Se incorporan al Código Electoral aquellas normas del Código Judicial y del Código Penal de mayor uso en la administración de la justicia penal electoral.

— Se derogó la norma del Código Electoral que establecía que si el partido donde está inscrito el legislador proclamado desaparece, o si el candidato no está inscrito en ninguno de los partidos que lo postularon, la curul se le adjudicaba al partido que hubiera subsistido y que más votos le aportó, quedando sujeto a los estatutos de dicho partido. El tema aquí cubierto era para efectos de la revocatoria de mandato.

En el 2004 se aprueba una reforma constitucional por el mecanismo de dos asambleas, esto es, la que concluyó e inició su periodo en ese año, producto de las elecciones de mayo de 2004, lo que implicó una negociación entre el gobierno saliente y entrante. Mediante esta reforma se establecieron los siguientes cambios en materia electoral:

1) La prohibición de exacción de cuotas o descuento de contribuciones a los servidores públicos con fines políticos, aun a pretexto de que son voluntarias, y se hizo extensiva a los trabajadores de la empresa privada.
2) En la norma constitucional que habla de los partidos políticos se añadió la siguiente frase: "la estructura interna y funcionamiento de los partidos políticos, estarán fundados en principios democráticos", elevando a rango constitucional normas similares que están vigentes en el Código Electoral.
3) En el capítulo correspondiente al Tribunal Electoral se adoptaron los siguientes cambios:

   a) Además de autónomo, se calificó de "independiente". Originalmente la propuesta decía "autónomo e independiente de los órganos del Estado".
   b) Se dispuso, como en el caso de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que el nombramiento de los magistrados del Tribunal Electoral será escalonado. Para ello, en las disposiciones transitorias se estableció que al vencer el periodo de los actuales magistrados, el que debe nombrar la Asamblea Nacional lo será por diez años; el del Órgano Ejecutivo por ocho y el de la Corte Suprema de Justicia por seis.
   c) Se eleva a rango constitucional la norma introducida en la última reforma al Código Electoral para garantizar la doble instancia en las faltas y delitos electorales.

d) Se exime al Tribunal Electoral del control previo que ejerce la Contraloría General de la República, desde el año inmediatamente anterior al de las elecciones y hasta el cierre del periodo electoral.
e) Se le reconoce iniciativa legislativa al Tribunal Electoral en las materias que son de su competencia.
f) Se le reconoce competencia privativa para conocer de los recursos y acciones que se presenten en contra de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral.
g) Se aclara que las decisiones del Tribunal Electoral, en esta materia, solamente pueden atacarse por vía del recurso de inconstitucionalidad, excluyendo de esa forma la interposición de los amparos y advertencias de inconstitucionalidad.

4) En el capítulo de la Fiscalía Electoral, se le cambia el nombre a Fiscalía General Electoral y se le reconoce el derecho a administrar su presupuesto.
5) Respecto al Órgano Legislativo, se aprueban los siguientes cambios:

a) Se cambia el nombre de Asamblea Legislativa a Asamblea Nacional, y a sus integrantes de legisladores a diputados.
b) Se acepta la libre postulación para el cargo de diputado y se dispone que los requisitos y procedimientos legales para formalizarla serán equivalentes y proporcionales a los que se exijan para la inscripción de los partidos políticos.
c) Se fija en setenta y uno la cantidad de diputados, poniendo fin a la tradición que había estado vigente en toda la vida republicana, de que dependiera del crecimiento de la población según el censo de cada diez años.
d) Se mantiene la elección de diputados con base en circuitos uninominales y plurinominales, estableciendo que todo distrito en donde se elijan dos o más diputados integrará un solo circuito, con excepción del distrito de Panamá, en donde los circuitos no podrán tener menos de tres diputados. Los circuitos plurinominales se conformarán en proporción al número de electores que aparezcan en el último padrón electoral.
e) A las comarcas indígenas se les garantiza la misma cantidad de diputados que tenían al entrar en vigencia la reforma constitucional.

f) Se establece que el proyecto de ley para reconformar los circuitos electorales, al haberse establecido un número de diputados que es inferior al existente, deberá ser elaborado y presentado por el Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos políticos, en el marco del organismo de consulta instituido, es decir, del Consejo Nacional de Partidos Políticos.
g) Se reducen los suplentes de los diputados de dos a uno.
h) En materia de revocatoria de mandado se adoptan las siguientes medidas:

— Se adiciona una causal que consiste en haber sido condenado por delito doloso a pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada expedida por un tribunal de justicia.
— Los partidos políticos podrán, si así lo desean, hacer una consulta popular a los electores del circuito antes de iniciar el proceso de revocatoria.
— Se instituye la revocatoria de mandato popular para los diputados que sean electos por libre postulación, según lo disponga la ley.
— En los requisitos de postulación a diputados, se cambia el tipo de delito que constituía impedimento. Antes de la reforma no debían haber sido condenados por el Órgano Judicial por un delito contra la administración pública con pena privativa de libertad, o por el Tribunal Electoral por delito contra la libertad y pureza del sufragio. Con la reforma se estableció que no deben haber sido condenados por delito doloso con pena privativa de libertad de cinco años o más; que es la nueva causal para la revocatoria de mandato. Este impedimento para postularse como candidato a diputado se hace extensivo, en la reforma, a todos los demás cargos de elección popular.

6) Se reducen los vicepresidentes de dos a uno, al igual que con los suplentes de los alcaldes.
7) Se instituye la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente paralela para adoptar una nueva Constitución. Los parámetros de dicha medida son los siguientes: podrá ser convocada por decisión del Órgano Ejecutivo, ratificada por la mayoría absoluta del

Órgano Legislativo, o por el Órgano Legislativo con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, o por iniciativa ciudadana, la cual deberá ser acompañada por las firmas de, por lo menos, el 20% de los integrantes del registro electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud. Los peticionarios tendrán seis meses para cumplir con este requisito de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Tribunal Electoral. Le corresponderá al Tribunal Electoral acoger la iniciativa propuesta y hacer la convocatoria a la elección de la Asamblea Constituyente en un término no menor de tres meses ni mayor de seis. La Asamblea Constituyente estará integrada por sesenta constituyentes y se permitirá la libre postulación, además de la postulación partidaria. La Constituyente podrá reformar total o parcialmente la Constitución, pero en ningún caso las decisiones que adopte tendrán efectos retroactivos ni podrán alterar los periodos de los funcionarios electos o designados que estén ejerciendo su cargo al momento en que entre en vigencia la nueva Constitución. La Constituyente tendrá entre seis y nueve meses para cumplir con su labor, y el nuevo acto constitucional será, entonces, sometido a referéndum convocado por el Tribunal Electoral en un periodo no menor de tres meses ni mayor de seis.

II. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación

El tema de los partidos políticos se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Panamá, así como en el Código Electoral vigente. Este último contempla no sólo lo relativo a los procesos electorales, sino también todo lo referente a la constitución y extinción de los partidos, la inscripción de sus miembros e incluso su funcionamiento interno. En este punto, es importante destacar que no existe una ley distinta al Código Electoral que regule a los partidos, y que la reglamentación de dichas normas ha sido dictada por el Tribunal Electoral a través de decretos en el ejercicio de la potestad reglamentaria que le concede la propia Constitución.

En ese orden, la actual Constitución, que data de 1972 y ha sido reformada por los actos reformatorios núms. 1 y 2 de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente; por el acto constitucional de 24 de abril de 1983;

los actos legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, y por el acto legislativo 1 de 2004, contempla en su título IV, "Derechos políticos", específicamente en el capítulo 2 sobre "El sufragio", los principales artículos que guardan relación con el tema que nos ocupa, a saber: 138, 139, 140 y 141. Si bien es cierto que ninguno de ellos define el término "partido político", el artículo 138 establece la naturaleza jurídica de los mismos, a la vez que aclara que será por ley que se reglamentará el reconocimiento y la subsistencia de los partidos, sin que en ningún caso pueda establecerse que el número de votos necesario para la subsistencia de éstos sea mayor al 5% del total de votos emitidos en las elecciones para presidente, diputados o representantes de Corregimiento, tomando como base los resultados que le sean más favorables al partido de que se trate.

Por su parte, el artículo 139 establece que está prohibida la formación de partidos que tengan como base el sexo, la raza, la religión o que tiendan a destruir la forma democrática de gobierno. El artículo 140 se refiere al uso en igualdad de condiciones de los medios de comunicación estatales y al derecho que tienen estos organismos de recabar y recibir informes de todas las autoridades públicas, siempre y cuando la información solicitada no se refiera a relaciones diplomáticas reservadas.

El artículo 141 de la Constitución, por otro lado, es la norma clave del financiamiento público, puesto que establece la posibilidad de la contribución del Estado, en igualdad de condiciones, en los gastos en que incurran dentro del proceso electoral tanto los partidos políticos como los candidatos. Otros artículos de la Constitución que guardan relación con los partidos son:

El numeral 8 del artículo 143, que establece la obligación del Tribunal Electoral de garantizar la representación de los partidos políticos legalmente constituidos en las corporaciones electorales.

En cuanto a quién representan los diputados en la Asamblea, el artículo 144 establece que los diputados actuarán en interés de la nación y representan en la Asamblea Nacional a sus respectivos partidos y a los electores de su circuito electoral.

Por último, tenemos que el artículo 151 señala la posibilidad que tienen los partidos políticos de revocar el mandato a los diputados que hayan postulado, señalando el mismo artículo los requisitos para ello.

Veamos ahora a los partidos políticos a la luz de la legislación panameña. En tal sentido, todo lo relativo a la constitución, extinción, fusión de partidos, así como las normas relativas a la inscripción de adherentes,

se encuentra regulado por el actual Código Electoral, el cual fue adoptado mediante la Ley 11 de 10 de agosto de 1983, y ha sido reformado por las leyes 4 de 14 de febrero de 1984, 9 de 21 de septiembre de 1988, 3 de 15 de mayo de 1992, 17 de 30 de junio de 1993, 22 de 14 de julio de 1997 y 60 de 17 de diciembre de 2002.

En tal sentido, tenemos que la mayoría de las disposiciones relativas al tema se encuentran en el título III del Código Electoral, el cual se titula "Partidos políticos", y está dividido en once capítulos, a saber:

- Capítulo primero, "Disposiciones fundamentales" (artículos 38-40).
- Capítulo segundo, "Requisitos" (artículos 41-45).
- Capítulo tercero, "Formación" (artículos 46-55).
- Capítulo cuarto, "Inscripción de los adherentes de los partidos en formación" (artículos 56-59).
- Capítulo quinto, "Reconocimiento" (artículos 60-63).
- Capítulo sexto, "Régimen de los partidos políticos en formación" (artículos 64-67).
- Capítulo séptimo, "Normas sobre la inscripción de los miembros" (artículos 68-85).
- Capítulo octavo, "Régimen de los partidos políticos legalmente reconocidos" (artículos 86-104).
- Capítulo noveno, "Alianza y fusión de los partidos políticos" (artículos 105-108).
- Capítulo décimo, "Extinción" (artículos 109-114).
- Capítulo decimoprimero, "Consejo Nacional de Partidos Políticos".

El Código Electoral también contempla temas adicionales, como los establecidos en el título V relativo a los "Gastos y facilidades electorales", que regula los beneficios de que gozan los partidos políticos, entre ellos: incentivos (artículos 163-165), subsidio estatal (artículos 166-173) y otras facilidades electorales (artículos 174-178). Todos estos temas serán desarrollados en las siguientes líneas.

III. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema

En Panamá, por mandato constitucional es el Tribunal Electoral quien tiene competencia privativa para conocer todo lo relativo a los partidos

políticos. En tal sentido, el numeral 3 del artículo 137 de la Constitución establece que dicho organismo es el responsable de reglamentar, interpretar y aplicar la ley electoral, así como de conocer las controversias que origine dicha aplicación.

Así, el Tribunal Electoral es el organismo encargado de reconocer la existencia de los partidos, de reglamentar los trámites para la constitución de los mismos, de custodiar y registrar las inscripciones de los ciudadanos en los partidos políticos, de manejar el subsidio estatal y de resolver las controversias que surjan en cualquiera de dichas actividades, entre otros muchos aspectos.

En tal sentido, la propia Constitución Política establece que las decisiones del Tribunal Electoral en materia electoral, únicamente son recurribles ante él mismo y una vez cumplidos los trámites de ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Contra estas decisiones sólo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad, el cual es de competencia exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Igualmente, cuando se trata de decisiones de carácter administrativo adoptadas por el Tribunal Electoral, resulta competente la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conocida como "De lo Contencioso, Administrativo y Laboral".

En este punto es importante agregar que la Contraloría General de la República puede auditar los fondos de los partidos políticos provenientes del subsidio, ya que se trata de fondos públicos. De igual forma, la Contraloría pre-audita con su refrendo cada desembolso del subsidio estatal que efectúa el Tribunal Electoral a los partidos políticos. No obstante, en las contribuciones privadas que reciban los mismos, no tienen competencia alguna.

IV. Partidos políticos

1. *Concepto*

En primer lugar, debemos reiterar lo señalado en líneas precedentes en torno a que la Constitución Política de Panamá no contempla una definición de lo que son o de lo que debe entenderse por partido político. A *contrario sensu*, el Código Electoral en su artículo 38 establece que un partido político es la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos

políticos, con principios, objetivos y programas definidos, que se organice de acuerdo con los objetivos del Código Electoral. Esta definición deja fuera cualquier otra forma de participación electoral, llámese grupo cívico, grupo afiliado u otras denominaciones.

En la doctrina, por ejemplo, Bolívar y Franco afirman que "los partidos políticos no son sólo organizaciones que disputan el poder político cada cierto tiempo, sino que, además, sirven de mediadores entre el pueblo y el Estado". Añade, asimismo, que esta mediación es importante, "ya que cuando no se ejerce puede provocar el rechazo —o el malestar generalizado— por parte de la población a tales organizaciones, con la consecuente deslegitimación y crisis de los partidos políticos".[9]

2. *Naturaleza jurídica*

En la Constitución Política, específicamente en el artículo 138, se evidencia la naturaleza jurídica de los partidos políticos, estableciendo que "los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la Constitución y la ley. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos".

Por su parte, el artículo 39 del Código Electoral establece que los partidos políticos son organismos funcionales de la nación y que en consecuencia lucharán por la participación cada vez más creciente de los sectores nacionales en las decisiones políticas; por el respeto y participación de las diversas tendencias ideológicas; por el fortalecimiento de la forma republicana, representativa y democrática de gobierno; y por la defensa de la soberanía nacional basada en la tradición de lucha del pueblo panameño.

En igual sentido, el artículo 87 del Código Electoral recalca que los partidos políticos son autónomos e independientes y no podrán ser intervenidos ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano o dependencia del Estado, excepto por el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos que provea el Estado para sus gastos en los procesos electora-

[9] Franco R. y Bolívar, E., *Los partidos políticos en los 90 entre elecciones y transformaciones. Agenda del centenario*, Universidad de Panamá, 2001.

les y en los demás términos que establece dicho Código. Sobre el particular, tanto el Tribunal Electoral como la Corte Suprema de Justicia, en reiterados fallos, han reconocido y respetado el concepto vertido por el Código Electoral. Es más, la Corte Suprema, en virtud de demandas de inconstitucionalidad que han sido interpuestas en contra de normas establecidas dentro de los estatutos de los partidos políticos, ha señalado que son de carácter privado y que sólo pueden impugnarse ante el Pleno de la Corte las leyes, decretos de gabinete, decretos leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad pública que se consideren inconstitucionales, y los estatutos o resoluciones expedidos por los partidos no reúnen estas características, pues no son actos dictados o expedidos por autoridad pública.

V. Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional

En esta materia, el Código Electoral establece dos etapas para la constitución y formación de los partidos políticos. En la primera, los partidos son reconocidos como entes en formación con una serie de derechos y deberes, similares en algunos aspectos y disímiles en otros con los partidos legalmente constituidos. La segunda etapa es cuando los mismos son reconocidos como partidos legalmente constituidos con personalidad jurídica propia y con plena capacidad de participar en un proceso electoral. Veamos:

1. *Partidos en formación*

Primeramente, el grupo de ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos que, de conformidad con las normas del Código Electoral, deseen formar un partido político, deberá elevar al Tribunal Electoral un memorial en papel simple por el cual solicita la autorización correspondiente, documento que debe dirigir al magistrado presidente del Tribunal y presentar personalmente el representante provisional designado ante el secretario general. En el memorial se consignarán los nombres, sexo, número de cédula de identidad personal, la residencia y firma de los iniciadores. Igualmente, se deberá expresar el nombre del partido, la descripción de su símbolo distintivo y, si lo tuvieren, el de su bandera, escudo,

himno y emblema. Por último, debe contener los datos generales del representante provisional y de las demás personas que integran la directiva provisional.

Ese memorial debe estar acompañado con los proyectos de declaración de principios, programa de gobierno y estatutos del partido; además de un facsímil a colores del símbolo y de su bandera, escudo, himno y emblema y su descripción.

En esa primera etapa se requiere que dicha solicitud esté firmada por lo menos por mil ciudadanos, y además de entregar un certificado donde conste que en cada provincia residen por lo menos cincuenta de esos iniciadores, y que en cada comarca residen por lo menos veinte.

Posteriormente, la Secretaría General del Tribunal Electoral tiene un plazo de ocho días para revisar toda la documentación, y si ésta se encuentra en orden, el Tribunal Electoral dicta una resolución donde se ordena dar aviso público de la solicitud presentada. Dicho aviso se publica dos veces en el *Boletín* del Tribunal Electoral y por tres días consecutivos, por lo menos, en un diario de circulación nacional.

Hasta ocho días después de esa publicación, tanto el fiscal electoral como cualquier ciudadano o partido político legalmente reconocido o en formación, pueden objetar esa solicitud presentando un recurso de impugnación, el cual debe ser resuelto por el Tribunal Electoral. Si no se presenta ninguna objeción, el Tribunal Electoral debe dictar una resolución motivada en la que autorizará a los iniciadores del partido político para que procedan a formarlo; declarará abierto el periodo de inscripción de miembros del partido; ordenará la entrega a los registradores electorales de los libros de registro de inscripción electorales en todo el país y reconocerá como representantes provisionales a las personas que ostenten dicha calidad, según la solicitud del partido en formación respectivo.

Por otro lado, si el Tribunal encuentra alguna objeción en la documentación o en la firma de los iniciadores, concede un plazo de hasta quince días para corregir cualquier defecto de forma o de fondo. Entre los problemas más comunes está que no se haya presentado el número de adherentes requeridos o que no se haya logrado demostrar la residencia de los cincuenta iniciadores en cada provincia o de los veinte requeridos en cada comarca. Otro problema más serio, sería que la declaración de principios, los programas de gobierno o los estatutos no se ajusten a las disposiciones del Código Electoral, o bien que el partido esté indicando un nombre igual o similar al de otro partido ya inscrito. Cabe señalar que si

los iniciadores del partido no presentan oportunamente las correcciones solicitadas, se entiende desistida la solicitud y el Tribunal Electoral ordena el archivo de la misma.

2. *Partidos legalmente constituidos*

Una vez declarados partidos en formación, los mismos se abocan a la tarea de inscribir la cifra de adherentes requerida para ser declarados como partidos legalmente constituidos. Hasta hace poco, era necesario inscribir un total de adherentes equivalente al 5% del total de los votos válidos emitidos en la última elección para presidente y vicepresidentes de la República, según los datos oficiales del Tribunal Electoral. No obstante, con las reformas electorales de 2002 se disminuyó el porcentaje a 4%, por lo que, a la fecha, luego de la celebración de las elecciones de mayo de 2004, la cifra requerida es de 59,961 adherentes.

Dentro de esa cifra, se debe demostrar que se han inscrito un mínimo de 15 adherentes en por lo menos el 40% de los distritos en que se divide el territorio panameño. Actualmente hay 75 distritos, por tanto, la norma se traduce en que se deben inscribir 15 adherentes en por lo menos 30 de los 75 distritos.

Una vez alcanzada la cifra, el representante legal solicita el cierre de los libros de inscripción y procede a solicitar a la Dirección de Organización Electoral del Tribunal Electoral una certificación donde se haga constar que ha alcanzado la cifra de adherentes requerida a nivel nacional y en el 40% de los distritos.

Ahora bien, vencido el término para impugnar la inscripción de adherentes, los partidos tienen seis meses para celebrar su convención o congreso constitutivo, en el cual deberán aprobar en forma definitiva su nombre, distintivo, estatutos, declaración de principios y programas. Además, si lo tuvieren, bandera, escudo, himno y emblema; y designar los primeros directivos y dignatarios nacionales del partido.

Luego de ello, tendrán que presentar la solicitud formal de reconocimiento, con la cual deberán entregar la declaración de principios, estatutos, programa de gobierno y símbolos definitivos aprobados. Recibida la solicitud, el Tribunal Electoral debe dar traslado de la misma por tres días hábiles al fiscal electoral y dispondrá de hasta treinta días ordinarios para decidir mediante resolución si reconoce o no la existencia legal del

partido. Dicha resolución ordenará la inscripción en el libro de registro de partidos que para tales efectos se lleva en el Tribunal Electoral.

3. *Inscripción de adherentes*

No cabe duda de que la inscripción de adherentes es una de las más arduas tareas que enfrentan los partidos políticos. Lograr la cifra de adherentes necesaria requiere de una gran organización y muchos recursos. También para el Tribunal Electoral resulta una tarea delicada y costosa, pues debe poner a disposición de los diferentes partidos, tanto los que están en formación como los legalmente constituidos, los libros de inscripción de adherentes y los respectivos registradores electorales en todas sus oficinas del país y en los puestos estacionarios que se hayan solicitado. Estos últimos son puntos fuera de las dependencias del Tribunal que se instalan a requerimiento de los partidos y previo cumplimiento de algunos requisitos.

En este punto es importante indicar que la inscripción de adherentes para los partidos legalmente constituidos se realiza durante todo el año en las oficinas del Tribunal Electoral y en puestos estacionarios durante los fines de semana y a requerimiento de los partidos. Por otro lado, la inscripción de adherentes a partidos en formación se puede efectuar durante 11 meses al año, de febrero a diciembre, así: durante los cuatro meses que el Tribunal Electoral determine, las inscripciones se harán en las oficinas del Tribunal y en el horario regular de trabajo; en puestos estacionarios (fuera de las oficinas del Tribunal Electoral), los días jueves, viernes, sábados y domingos, previa programación del partido con el Tribunal Electoral. Durante los siete meses restantes, las inscripciones se harán únicamente en las oficinas del Tribunal.

En cuanto al derecho de inscripción, el artículo 75 del Código Electoral establece que todo ciudadano es libre de inscribirse en cualquier partido en formación o legalmente reconocido, así como de renunciar, expresa o tácitamente, en cualquier momento, a su condición de miembro.

La renuncia será expresa cuando el ciudadano manifiesta que renuncia a su condición de miembro de un partido constituido o en formación, independientemente de si se inscribe o no en otro partido; y será tácita en los casos en que el ciudadano se inscriba en otro partido político constituido o en formación, sin haber renunciado previamente al partido en el que estaba inscrito.

De lo anterior se deduce que no hay problemas de doble afiliación debido a que existe la renuncia tácita, por lo que una vez inscrito en un nuevo partido, se entiende que el ciudadano ha renunciado al partido anterior; esto para las personas que estando en un partido en formación o constituido se inscriben en un partido legalmente constituido. No ocurre lo mismo con las personas que se inscriben en partidos en formación dentro del mismo periodo anual de inscripciones.

Cada año, el Tribunal Electoral dicta un decreto en el que se establece el periodo anual de inscripciones en partidos en formación, estableciéndose en el mismo los cuatro meses en que se pueden realizar inscripciones fuera de las oficinas de la institución. Así, el artículo 76 del Código Electoral establece que sin perjuicio del derecho de renuncia y del derecho de inscripción a que se refiere el artículo anterior, cuando se trate de partidos políticos en formación, el ciudadano sólo podrá inscribirse en un partido durante cada periodo anual de inscripción de miembros, salvo que el partido en el cual se inscriba desista de su solicitud.

El no acatar esta disposición trae como consecuencia la anulación de ambas inscripciones, la primera por la renuncia tácita que se produce con la segunda inscripción, y la segunda por ser nula de pleno derecho, ya que nunca se debió haber efectuado. En adición, los electores que caigan en esta práctica pueden ser sancionados con multa de cincuenta a mil balboas, ya que la misma está tipificada como una falta administrativa en el artículo 358 del Código Electoral.

Por otro lado, en materia de inscripción de adherentes, es importante destacar que está tipificado como delito electoral pagar o recibir dinero u objetos materiales a cambio de inscribirse o renunciar a un partido político. La pena por ese delito es prisión de seis meses a un año y suspensión de los derechos ciudadanos e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas de uno a dos años, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 334 del Código Electoral.

VI. Requisitos para la constitución / formación de partidos a nivel regional, departamental, provincial, cantonal

Dada la legislación actual, no es factible la formación de partidos regionales o departamentales, pues se exige, como vimos en el punto ante-

rior, que los partidos estén representados en la mayor parte del territorio nacional.

VII. Estructura interna de los partidos

La estructura interna de los partidos políticos en Panamá descansa principalmente en lo dispuesto por el artículo 138 de la Constitución Política ya mencionado, y en el artículo 86 del Código Electoral, que establece que todo partido político constituido procederá de acuerdo con la voluntad de la mayoría de sus miembros y se regirá por sus estatutos, que una vez reconocidos por el Tribunal Electoral tendrán fuerza de ley entre sus afiliados. En adición a lo anterior, el artículo 87 indica que los partidos políticos son autónomos e independientes y no podrán ser intervenidos ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano o dependencia del Estado, excepto por el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos que provea el Estado para sus gastos en los procesos electorales y en los demás términos que establece el Código Electoral. De lo anterior se desprende que los partidos son libres de organizar su régimen interno sin la intervención del Tribunal Electoral o de cualquier otro organismo, siempre y cuando procedan de acuerdo a la voluntad de la mayoría de sus miembros.

En tal sentido, en diversos artículos el Código Electoral se ha procurado indicar los requisitos mínimos que deben contemplar los partidos al momento de organizarse internamente. Todo ello a fin de asegurar la participación democrática de sus miembros.

Así, en diferentes artículos del Código Electoral se establece la necesidad de contar con una convención, congreso o asamblea nacional, el cual es el máximo organismo de todos los partidos en Panamá.

Por su parte, el artículo 99 del Código Electoral señala que los estatutos del partido podrán disponer que los delegados a las convenciones provinciales, distritoriales o comunales sean los miembros directivos del partido a nivel distritorial, del corregimiento o de las organizaciones de base, cuando se trate de convenciones comunales, siempre que se den los siguientes requisitos:

1) Cuando se trata de convenciones provinciales o en un circuito electoral, que los delegados a las convenciones sean el conjunto de los directorios distritoriales incluidos en el respectivo circuito electoral.

2) Cuando se trate de convenciones distritoriales, que los delegados a las convenciones sean el conjunto de los directorios comunales.
3) Cuando se trate de convenciones comunales, que el partido tenga en el corregimiento varias organizaciones de base y que los delegados sean el conjunto de los directorios de dichas organizaciones.
4) Que en los casos a que se refieren los numerales 1 y 2, el partido tenga organizaciones de base en todos los corregimientos del distrito o circuito electoral respectivos.
5) Que en todos estos casos, al elegir a los directivos, expresamente se les otorgue la representación para participar como delegados a las convenciones provinciales, distritoriales o comunales que se celebren, como máximo, dentro de los tres años siguientes.

En adición a lo anterior, el artículo 100 del Código Electoral establece que los directorios del partido en un corregimiento deberán tener un mínimo de tres miembros, y los directorios provinciales y comarcales un mínimo de cinco.

Por otro lado, si bien se señala cuáles son los organismos principales, no hay disposiciones que impidan que un partido político adopte organismos distintos a los establecidos en el Código Electoral; de hecho, los partidos han nombrado a sus organismos de manera distinta, pero siempre respetando los parámetros que establece el Código Electoral. En tal sentido, los estatutos de los partidos, por regla general, contemplan la creación de un organismo principal, el cual recibe el nombre de Convención Nacional o Congreso Nacional, conformado por los delegados o convencionales que han sido electos por todos los miembros inscritos en las distintas circunscripciones. Adicionalmente, cuentan con un Directorio Nacional, algunos con un Comité Ejecutivo Nacional, además de los directorios provinciales, distritales y de corregimiento de los que se habló en líneas precedentes. Muchos partidos cuentan también con organismos especializados en distintas áreas, como mujeres, juventud y otros, a los que se suele llamar secretarías. En adición, cuentan con tribunales de ética y de honor y disciplina, los cuales se encargan de los procesos de expulsión de miembros y de la revocatoria de mandato de los diputados, entre otras funciones.

Con respecto a la revocatoria de mandato, resulta oportuno señalar que Panamá es el único país en Latinoamérica en el que existe el derecho de los partidos políticos de revocar el mandato a los diputados que hu-

biesen postulado. Tal derecho está consagrado en la Constitución Política, y para poder aplicar la revocatoria de mandato, la Constitución exige que las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable a la misma estén previstos en los estatutos de los partidos y hayan sido aprobados por el Tribunal Electoral antes de la postulación. Además, las causales de revocatoria deben referirse a violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica, política y programática del partido. La decisión de un partido de revocarle el mandato a un diputado debe cumplir con un proceso interno de dos instancias, y luego estar supeditada a la decisión del Tribunal Electoral si el diputado decide recurrir ante él. La Constitución Política también contempla como causal de revocatoria el hecho de que el diputado renuncie expresamente al partido.

Desde que la revocatoria de mandato fue instituida en la Constitución Política con la reforma de 1983, solamente han existido dos precedentes y ellos se han producido en un mismo partido: el Partido Revolucionario Democrático, el cual la aplicó en los periodos 1994-1999 y 1999-2004. En el primer caso, un diputado fue sorprendido in fraganti en un presunto soborno y el partido decidió aplicarle la revocatoria de mandado. Luego de agotar los procedimientos internos y el recurso ante el Tribunal Electoral, se hizo efectiva la revocatoria, por lo que el suplente asumió la curul. En el segundo caso, a un diputado se le abrió un proceso de revocatoria en el 2002 por haber votado en la Asamblea en contra de la decisión política que, formalmente, había adoptado el partido de oponerse a la ratificación de dos abogados propuestos por el Órgano Ejecutivo para ocupar cargos de magistrados en la Corte Suprema de Justicia. Cuando la revocatoria llegó al Tribunal Electoral, el afectado utilizó una argucia legal[10] para involucrar a la Corte Suprema de Justicia a través de una ad-

[10] Que consistió primero en recusar a dos magistrados; luego en presentar una advertencia de inconstitucionalidad, y finalmente en interponer un recurso de hecho ante la Corte Suprema de Justicia, alegando que la advertencia no había sido fallada por el Tribunal en el término legal, lo cual era imposible dado el trámite que se estaba cumpliendo para evacuar la recusación. El recurso de hecho tampoco era procedente porque éste es aplicable cuando un órgano jurisdiccional tiene un superior ante el cual se apelan sus decisiones, que no es el caso del Tribunal Electoral en Panamá, que es un tribunal de única instancia, donde sus decisiones en materia electoral únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de ley, son definitivas, irrevocables y obligatorias. Contra estas decisiones sólo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad. Parágrafo final del artículo 143 de la Constitución Política.

vertencia de inconstitucionalidad y lograr, como en efecto logró, que el expediente fuera remitido a dicha Corte, paralizando el procedimiento hasta que venciera el periodo constitucional para el cual fuera elegido. No fue sino hasta abril de 2005 cuando la Corte se pronunció en el sentido de declarar no viable la advertencia de inconstitucionalidad, dado que ante la jurisdicción electoral solamente caben las demandas de inconstitucionalidad, luego de que el Tribunal Electoral ha dictado su fallo.

Las advertencias de inconstitucionalidad, en el sistema jurídico panameño, se interponen antes de que el funcionario que administra justicia dicte su fallo cuando una de las partes considera que la norma legal que se pretende aplicar al caso es inconstitucional. Las demandas de inconstitucionalidad se interponen en contra de leyes, decretos, acuerdos y resoluciones que por razones de fondo o forma violen alguna garantía constitucional. La institución de revocatoria de mandato, que ha sido muy controversial entre los partidos políticos y a la cual se ha opuesto la sociedad civil, por considerar que solamente el pueblo que elige a un diputado puede revocarle el mandato, ha sido finalmente adoptada por todos los partidos políticos y no hay duda de que ha influido para fortalecer la disciplina partidaria en las bancadas en el Órgano Legislativo y, por lo tanto, su institucionalización.

VIII. Democracia interna. Derecho de participación

En principio, el artículo 40 del Código Electoral establece que tanto la organización como el funcionamiento de los partidos políticos se sujetarán a un régimen democrático que asegure la participación de sus miembros en las actividades partidarias, así como en los cargos administrativos y de dirección.

En igual sentido, el artículo 98 del Código Electoral establece que en las convenciones que celebren los partidos políticos, tendrán derecho a participar directamente, o a estar representados indirectamente por los delegados, de acuerdo con sus estatutos, todos los miembros legalmente inscritos en el partido y que sean residentes en la respectiva circunscripción. En las convenciones, los delegados deberán ser elegidos directamente por los miembros legalmente inscritos en el partido y que tengan residencia en la circunscripción que sirve de base para la representación.

Mientras que en las convenciones nacionales, los delegados podrán escogerse a nivel de provincia, circuito, distrito o corregimiento o de circunscripciones partidarias inferiores; y en las comunales, a nivel de corregimiento o de circunscripciones partidarias inferiores.

Por otro lado, en las elecciones primarias tienen derecho a participar, de acuerdo con los estatutos del referido partido, todos los miembros legalmente inscritos que sean residentes en la respectiva circunscripción. Cabe destacar que esta norma establece que los estatutos de un partido político solamente pueden condicionar la participación de sus miembros en las elecciones primarias, al tiempo previo de su inscripción en el partido, el cual no será menor de tres meses ni mayor de seis meses.

En definitiva, en Panamá solamente pueden participar los miembros inscritos de los partidos tanto en sus decisiones internas como en las elecciones primarias que se celebren para elegir a los candidatos a puestos de elección popular. En tal sentido, el artículo 100 del Código Electoral establece, entre otras cosas, que los miembros de los directorios y demás directivos y dignatarios deberán pertenecer al partido y residir en la circunscripción de que se trate.

IX. Tratamiento del tema de género

En sus elecciones internas, los partidos políticos deben garantizar que por lo menos el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección sean mujeres, tal como lo establece el artículo 210 del Código Electoral panameño.

El mismo artículo también señala que en aquellos casos donde la participación femenina sea inferior al porcentaje referido por esta norma, los partidos políticos podrán llenar los espacios con otros de sus miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección.

Otro punto importante que vale la pena destacar es el hecho de que los partidos políticos deben destinar un porcentaje mínimo del 25% del subsidio pos-electoral a la capacitación de sus miembros en general, pero con la reforma electoral aprobada mediante Ley 60 de 17 de diciembre de 2002, de dicho porcentaje el 10% debe ser necesariamente destinado a la capacitación de mujeres.

En Panamá hay actualmente ocho partidos legalmente constituidos. De ellos, la mitad no tiene contempladas normas referentes a cuotas de participación de las mujeres dentro de los cargos al interior de sus colectivos o a puestos de elección popular. Estos partidos son el Partido Popular, el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, el Liberal Nacional y el Liberal.

Los otros cuatro partidos, es decir, el Partido Revolucionario Democrático, el Panameñista, el Solidaridad y Cambio Democrático, incluyen normas para promover la postulación de la mujer a cargos de elección popular en el 30% de los cargos. Dichos partidos, con excepción de Cambio Democrático, también tratan de garantizar dicho porcentaje para la postulación de cargos directivos al interior del partido. Sin embargo, lo anterior no es garantía de que efectivamente se elija al 30% de mujeres en los cargos.

Es importante señalar que casi todos los partidos cuentan con secretarías especializadas en asuntos de la mujer, las cuales se encargan de difundir los planteamientos de su partido entre estos grupos y recoger las aspiraciones de los mismos para llevarlas a las instancias superiores.

Presentamos a continuación las disposiciones contempladas en los estatutos de los partidos que contemplan el tema de género:

1) Partido Revolucionario Democrático (PRD):

— Establece que en los organismos de dirección deberán postularse mujeres para por lo menos el 30% de los cargos. Añade, además, que la oferta electoral regulada atenderá la representación de hombres y mujeres, de tal forma que ningún grupo de sexo tenga una presencia menor al 30% ni mayor del 70%. Esta proporción será aplicable tanto a la composición de las candidaturas electorales como en el conjunto de puestos sobre los que exista previsión de resultar electos.
— Establece también que en los circuitos plurinominales en los que se postulen tres o más candidatos a diputado, necesariamente se postulará por lo menos a una mujer. El reglamento de postulaciones establecerá los procedimientos que aseguren el cumplimiento de lo dispuesto en esta norma.

2) Partido Panameñista (ex Arnulfista):

— Sus estatutos señalan que se respetará la igualdad de la mujer dentro de la organización política y respecto a los puestos elegibles, además de que se destinará el 30% de la financiación del Estado para promover la formación y la participación política de la mujer.
— Por otro lado, agregan los estatutos que el partido se compromete a garantizar el mínimo que establece la Ley Electoral para la participación de la mujer en los cargos de elección interna del colectivo y que se asegurará una cuota importante de participación de las mujeres en los cargos de gobierno, tales como ministras, viceministras, directoras de entidades autónomas, semiautónomas y demás entidades gubernamentales, durante los periodos en que asuma dicha jefatura.
— En las recientes reformas a sus estatutos, este colectivo desarrolló ampliamente la creación, funcionamiento y estructura de la Secretaría Nacional de la Mujer, la cual tendrá entre sus funciones la organización electoral de la participación de las mujeres en las elecciones internas y nacionales y supervisar que se cumpla la Ley de Cuotas en la conformación de las listas electorales tanto en las elecciones a convencionales, a cargos de dirección interna y en las listas para cargos de elección popular.
— También señala que dentro de la Secretaría Nacional existirá —entre otras comisiones— la Comisión de Formación, Capacitación y Liderazgo, la cual deberá establecer un programa de formación política íntegra para las mujeres del partido sobre diversos temas relacionados con la mujer y su participación política.

3) Partido Solidaridad:

— Los estatutos de este colectivo señalan que dentro del calendario electoral que se expida por la Junta Directiva, se establecerá un periodo amplio de aspiraciones para que las mujeres miembros del partido manifiesten su deseo de participar como candidatas, de manera que se garantice que, por lo menos, el 30% de los aspirantes a ser postulados para cargos de elección popular e internos sean mujeres.

4) Partido Cambio Democrático:

— Este partido establece que en la convocatoria para postulaciones, la Junta Directiva Nacional debe hacer un llamado específico en el sentido de que las nóminas que se postulen deberán estar integradas por lo menos por el 30% de mujeres.

Asimismo, indica que se garantiza la participación del 30% de las mujeres en las elecciones internas del Partido, en todo lo concerniente a la postulación de las mismas a cargos de elección popular, de conformidad con el artículo 196 del Código Electoral.

X. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos

En Panamá no está regulado el tema, y si bien no está taxativamente prohibida la afiliación de grupos a los partidos, las normas actuales están dirigidas a mantener la supremacía de los mismos.

Por otro lado, en la práctica, los propios partidos son bastante cerrados y la mayoría de ellos han creado dentro de su propia organización y entre sus propios miembros diferentes organizaciones. Así, al interior de cada uno se desarrollan actividades dirigidas a la mujer, la juventud, a los profesionales y otros más.

XI. Financiamiento de los partidos políticos

1. *Contribución del Estado*

Al explicar la reforma electoral de 1997 describimos en detalle la fórmula del financiamiento público panameño y los principios sobre los cuales descansa.

A continuación presentamos un cuadro con los montos asignados a los partidos políticos con ocasión de las elecciones generales de 1999 y 2004.

MONTOS Y DISTRIBUCIÓN DEL SUBSIDIO ESTATAL DIRECTO

Partido	*Elecciones 1999*		*Elecciones 2004*	
	Preelectoral	*Pos-electoral*	*Preelectoral*	*Pos-electoral*
PRD	511,633.26	3,138,362.40	1,145,047.44	5,168,259.51
Arnulfista	511,628.30	2,860,142.56	1,145,047.48	1,296,370.05
PP	508,114.86	1,098,472.33	1,145,047.48	493,668.35
Molirena	485,997.50	1,090,363.02	1,145,047.48	478,533.55
Liberación Nacional	463,322.46	280,762.26	1,145,047.87	180,184.53
CD	417,433.07	280,427.93	1,145,047.48	632,867.11
SOL	503,571.65	182,898.60	1,145,047.40	3,684,770.46
MPE	507,310.03			
RC	511,328.60			
PNP	504,147.35			
Liberal	502,145.48			
Morena	466,407.14			
Suma no gastada por los partidos	246,559.50		0.73	
Totales	6,139,599.20	8,931,429.10	8,015,332.63	11,934,653.56

Nota: Cifras en balboas, que son equivalentes al dólar estadounidense. Las sumas no gastadas son devueltas al tesoro nacional.

Por otro lado, el Estado concede otras ventajas a los partidos políticos, además del subsidio que hemos mencionado antes. En los artículos 141 de la Constitución y 174 del Código Electoral se establece que los partidos políticos podrán utilizar en igualdad de condiciones todos los medios de comunicación que administre el Estado. En tal sentido, se ha es-

tablecido mediante el decreto 20 de 11 de mayo de 1998 del Tribunal Electoral, el uso de la televisión educativa canal 11 y la radio difusión estatal, únicos medios de comunicación que administra el gobierno en la actualidad.

Igualmente, el artículo 92 del Código Electoral contempla que estos organismos puedan realizar importaciones libres de impuestos de artículos de propaganda que no se produzcan en Panamá. Mientras que el artículo 163 del Código Electoral establece el uso gratuito de los correos y telégrafos nacionales y que las gestiones y actuaciones de carácter electoral que realicen los partidos políticos están exentas del pago de timbres e impuestos.

En igual sentido, el artículo 164 del Código Electoral contempla que las actividades de recaudación de fondos efectuadas por los partidos políticos están exentas del pago de impuestos, timbres y demás derechos fiscales.

Otra medida, plasmada en el artículo 175 del Código Electoral, concede una línea telefónica sin cargos para llamadas locales y a teléfonos celulares desde la sede permanente del partido en las cabeceras provinciales, y un descuento del 50% en la tarifa de electricidad en sus sedes provinciales.

Para finalizar, el artículo 176 del Código Electoral señala que los partidos pueden importar libre de impuestos hasta cinco vehículos de trabajo de hasta una y media tonelada y vehículos de pasajeros de hasta treinta plazas cada cuatro años, así como hasta cinco sistemas de amplificación de sonido o de comunicación cada cuatro años.

2. *Contribución de particulares*

A. *Prohibiciones*

No hay prohibición en la Ley Electoral con respecto al origen de las donaciones que pueden recibir candidatos y partidos políticos provenientes de fondos lícitos. No obstante, con la reforma de 2002 se introdujo la obligatoriedad, tanto para los partidos como para los candidatos, de registrar todas y cada una de las donaciones que reciban. Para los partidos, la obligación es aplicable tanto para épocas de campaña como para su funcionamiento, mientras que para los candidatos es solamente para los periodos de campañas electorales. Si bien dichos registros no son públi-

cos, sí están sujetos a una auditoría por parte de la Dirección de Auditoría Interna del Tribunal Electoral.

En tal sentido, el decreto 23 de 22 de julio de 2003, que reglamenta el artículo 188 del Código Electoral, estableció que está prohibido que los partidos políticos y candidatos reciban y manejen recursos por intermediación de terceros y al margen de controles señalados en la reglamentación. En adición, el decreto obliga a que dentro de los 60 días siguientes a cada elección, los partidos entreguen un informe pormenorizado de los ingresos y egresos, donde quede claro el origen y destino de las contribuciones privadas que hayan recibido. Los partidos deben presentar su informe debidamente certificado por un contador público autorizado, y los candidatos deben presentar una declaración jurada.

El Código Penal, por su parte, tipifica como delito el recibir dinero, valores u objetos provenientes de actividades delictivas, incluyendo el blanqueo de capitales, por lo que las donaciones que tengan estos orígenes quedan prohibidas.

B. *Límites*

No hay límites en el monto de las donaciones que los nacionales o extranjeros pueden brindar a los partidos; sin embargo, solamente son deducibles del impuesto sobre la renta las contribuciones hasta por 10 mil balboas.

3. *Sanciones (administrativas, penales, económicas) por infracción a las prohibiciones*

a) A los partidos. Hay sanciones administrativas y económicas por no registrar las contribuciones que reciban. Los partidos pueden ser sancionados con multas 100 a 1,000 balboas o con la retención de los fondos asignados mediante el subsidio estatal.
b) A los candidatos. Al igual que los partidos, los candidatos pueden ser sancionados con multas de 100 a 1,000 balboas o con la retención de los fondos asignados mediante el subsidio estatal, por no registrar las contribuciones que reciban de particulares.

Cabe señalar que no hay sanciones ni para los representantes de los partidos ni para los contribuyentes.

4. *Acceso a los medios de comunicación*

A continuación presentamos los temas dispersos que se han expuesto a lo largo del documento sobre el tema del acceso a los medios de comunicación pero que se han presentado desde la perspectiva de las reformas electorales o del tema del financiamiento indirecto del Estado a los partidos políticos.

A. *En cuanto a los medios de comunicación social del Estado*

Desde la reforma constitucional de 1983 y con las subsiguientes modificaciones a la legislación electoral, los partidos políticos en Panamá tienen derecho a utilizar gratuitamente la radio y la televisión estatal en igualdad de condiciones, con base en los tiempos y horarios que ha reglamentado el Tribunal Electoral; los cuales tienen a su disposición de manera permanente y no exclusivamente para los procesos electorales. Cada partido decide quién o quiénes tendrán acceso a los tiempos que les han sido asignados. Quizá porque los medios de comunicación social estatales no tienen la sintonía de los comerciales y las horas asignadas no eran las de mayor audiencia, los partidos sólo usan los mismos cuando desarrollan campañas electorales cada cinco años o cuando hay consultas populares.

En cuanto a la televisión educativa, se trata de un canal de televisión con cobertura nacional y programación de orden cultural, cuyo acceso formal fue reglamentado por vez primera por el Tribunal Electoral mediante decreto núm. 37 de 27 de octubre de 1993 para las elecciones generales del 7 de mayo de 1994. Se concedieron quince minutos a cada uno de los diez partidos que participaron en la contienda, de ocho a ocho y media de la noche, a razón de dos partidos diariamente, y de lunes a viernes, limitando la participación al proceso electoral previo a las elecciones que contempla el Código Electoral y que fue del 8 de noviembre hasta el 6 de mayo. El orden de los partidos fue determinado al azar y los programas debían ser pregrabados. Luego, mediante decreto núm. 20 de 11 de mayo de 1998 se hizo una nueva reglamentación para garantizar ese acceso de manera permanente y no ya con ocasión de los procesos electorales. Los espacios se mantuvieron en quince minutos para cada partido en razón de dos partidos diariamente, los siete días de la semana en el siguiente horario: de lunes a viernes de diez a diez y media de la

noche, y los sábados y domingos de doce a doce y treinta del mediodía. El orden en que se usa el espacio es el orden en que fueron inscritos los partidos.

El otro medio de comunicación social que administra el gobierno central es la Radio Difusión Estatal. Su uso por parte de los partidos quedó incorporado mediante el mismo decreto 20 del 11 de mayo de 1998 y los espacios asignados se limitan a los sábados y domingos, tres horas diarias, de siete a diez de la mañana. Cada espacio de una hora será dividido en cuatro espacios de quince minutos para cada partido. El orden en el uso será la fecha de inscripción de los partidos en el Tribunal Electoral.

B. *En cuanto a los medios de comunicación social privados*

Los medios de comunicación social privados están a disposición de todos los partidos y candidatos y se convierten, como ocurre en casi todos los países, en el rubro más importante y costoso de las campañas electorales debido a la sintonía de los mismos, particularmente a las horas de mayor "rating": noticieros, novelas y transmisiones en vivo de eventos deportivos nacionales e internacionales. Si bien en el pasado existió la obligación de estos medios privados de otorgar a los partidos y candidatos un descuento sobre las tarifas comerciales, en el presente no existe un beneficio similar. El Código Electoral se ha limitado a garantizar que todos los partidos y candidatos tengan el mismo acceso en igualdad de condiciones, de forma que no exista discriminación ni pueda excluirse a ningún partido o candidato del acceso a los medios de comunicación social privados, como ocurrió alguna vez en el pasado lejano cuando candidatos y partidos de oposición eran rechazados por ciertos medios afines al gobierno, independientemente de que estuviesen en condiciones de pagar las tarifas establecidas. Asimismo, la norma legal vigente garantiza que las tarifas para la propaganda electoral serán iguales para todos los partidos y candidatos, para la misma cantidad de cuñas y forma de pago.

XII. FUSIONES Y ALIANZAS

En principio, en Panamá se permite que los partidos se fusionen entre sí, disolviendo su identidad y organización anteriores y constituyéndose en un sólo partido. También es posible que se formen alianzas, ya sean

éstas permanentes o temporales. Estas últimas se dan principalmente durante los procesos electorales, básicamente para postular candidatos en común.

1. *Requisitos para fusiones*

El artículo 108 del Código Electoral establece que la fusión de dos o más partidos será acordada por las respectivas convenciones, congresos o asambleas nacionales ordinarias o extraordinarias, por no menos de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Agrega el mismo artículo que las inscripciones de los miembros de los partidos fusionados subsistirán para el partido que resulte de la fusión, salvo el caso de renuncia.

2. *Requisitos para alianzas*

El artículo 105 del Código Electoral establece que los partidos podrán formar alianzas temporales sin que ello altere su organización interna, y que las decisiones relativas a las alianzas se tomarán de conformidad con sus estatutos, y si éstos no lo contemplan, por acuerdo del Directorio o de la Convención Nacional. En adición, el artículo 106 del Código Electoral señala que las alianzas que acuerden los partidos políticos serán comunicadas dentro de los quince días hábiles siguientes al Tribunal Electoral por sus representantes legales, personalmente o por apoderado legal, mediante memorial que será presentado ante la Secretaría General del Tribunal.

Luego de ello, el Tribunal Electoral ordenará, mediante resolución, las anotaciones pertinentes en el libro de registro de partidos políticos, sin perjuicio de las impugnaciones que puedan presentarse. La resolución se publicará en el *Boletín* del Tribunal Electoral y, por lo menos, en un diario de circulación nacional.

En cuanto a la terminación de las alianzas, los partidos tienen plena facultad para disolverlas en cualquier momento. No obstante, lo que ocurre en la práctica es que las mismas solamente son válidas para postular candidatos comunes y luego de las elecciones las mismas quedan sin efecto. A manera de ejemplo podemos señalar que la conformación de la Asamblea Legislativa para el periodo 1999-2004 inició con las mismas alianzas electorales que se dieron durante la postulación de candidaturas.

No obstante, esa conformación cambió producto de nuevas alianzas, ya no de carácter electoral sino político, que se suscitaron a mediados de dicho periodo.

XIII. Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas

En este punto, hay que distinguir entre los partidos en formación y los legalmente constituidos.

En tal sentido, los partidos en formación pueden mantener ese carácter mientras inscriban un número de adherentes al menos igual al 10% de la cuota mínima necesaria para su reconocimiento en cada uno de los periodos de inscripción siguientes a aquel en que inició sus inscripciones. En caso contrario, al finalizar el periodo respectivo, el Tribunal Electoral ordenará, de oficio o a solicitud de cualquier ciudadano y sin más trámite, la cancelación de la solicitud y de las inscripciones, y el archivo del expediente. Es importante también resaltar que un partido político no puede mantener su condición de partido político en formación durante más de cinco años, los cuales se cuentan a partir de la declaratoria de tal condición por parte del Tribunal Electoral.

Adicionalmente, los partidos en formación también pierden el carácter de tales si no realizan su convención o congreso constitutivo dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que alcanzaron la cuota de adherentes necesaria para ser declarados partidos legalmente constituidos.

En cuanto a los partidos legalmente constituidos, los artículos 109 y 64 del Código Electoral establecen que los mismos pueden extinguirse por las siguientes razones:

1) Por no haber alcanzado un número de votos al menos igual al 4% del total de los votos válidos emitidos en la respectiva elección, si participaron en las elecciones para presidente y vicepresidentes de la República, o en las de diputados o representantes de corregimientos.
2) Por no haber participado en más de una elección general para presidente y vicepresidentes de la República, para diputados, para alcaldes —si dicho cargo fuese de elección popular— y para representantes de corregimiento.
3) Por haberse fusionado con otros partidos.

XIV. Otras formas de participación política

En Panamá, la principal forma de partición política es a través de los partidos, ya sea como miembro, y que luego aspire a un cargo dentro del partido o a un cargo de elección popular, para lo cual espera a que el partido lo postule de conformidad con los procedimientos estatutarios. No existe otra clase de agrupaciones, movimientos o colectivos que puedan participar en la vida política nacional distinta de los partidos políticos. Para los ciudadanos que no están inscritos o no quieran pertenecer a un partido, la alternativa de participación política es mediante una candidatura o postulación independiente, las cuales se conocen como de libre postulación.

En la actualidad, cualquier ciudadano puede postularse por "la libre" a los cargos de representante de corregimiento, alcalde, concejal y diputado,[11] para lo cual debe contar con el apoyo de un número de ciudadanos equivalente al 5% del total de electores de la circunscripción (ya sea circuito, distrito o corregimiento) respectiva. No se ha previsto la libre postulación para presidente y vicepresidente de la República, aunque no hay ninguna disposición constitucional que la impida. Se trata de una medida estrictamente a nivel del Código Electoral que habría que modificar.

Cabe destacar que al igual que los partidos, los candidatos de libre postulación tienen derecho a participar del subsidio estatal. Dicha ayuda se divide en un subsidio preelectoral, equivalente a treinta centavos de balboa por adherente inscrito, y un subsidio pos-electoral —si son proclamados como ganadores— proporcional al número de votos que obtuvieron, y utilizando como base la misma fórmula que se aplica a los partidos políticos. Es decir que los candidatos independientes y los partidos políticos reciben del subsidio estatal pos-electoral la misma cantidad de dinero por voto obtenido. A los partidos se les aplica sobre el voto presidencial, pero en la reforma que se discute actualmente se ha consensuado una propuesta que utiliza el promedio de la votación obtenida por los

[11] Los requisitos para la libre postulación de diputado están por ser reglamentados en la reforma electoral actualmente en discusión en la Comisión Nacional de Reformas Electorales que dirige el Tribunal Electoral. La propuesta del Tribunal es aplicar los mismos que han regido y rigen para los cargos municipales.

partidos en las cuatro elecciones que se celebran cada cinco años: presidente, diputados, alcaldes y representantes de corregimiento.

XV. Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas

El organismo encargado de llevar el control de los partidos políticos es el Tribunal Electoral, el cual es un órgano independiente de los tres poderes del Estado, creado y establecido a nivel constitucional. En tal sentido, debemos señalar que el artículo 142 de la Constitución Política establece su creación como un tribunal autónomo e independiente, con personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo.

También por mandato constitucional, el Tribunal está conformado por tres magistrados elegidos cada uno por uno de los órganos del Estado, es decir, uno por el Ejecutivo, uno por el Legislativo y uno por el Judicial, para un periodo de 10 años. Cabe señalar que no hay impedimentos para que un magistrado pueda ser designado por más de un periodo.

Las principales funciones del Tribunal Electoral se encuentran establecidas en los artículos 142 y 143 de la Constitución, a saber:

— Interpretar y aplicar privativamente la ley electoral, así como conocer de las controversias que origine su aplicación.
— Dirigir, vigilar y supervisar la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalizaciones y demás actos jurídicos que guarden relación con el estado civil de las personas.
— Expedir la cédula de identidad personal.
— Levantar el padrón electoral.
— Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren.
— Nombrar a los miembros de las corporaciones electorales, garantizando la participación de los partidos políticos.
— Organizar las fases del proceso electoral.
— Ejercer iniciativa legislativa en las materias que son de su competencia.
— Conocer privativamente de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral.

— Sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio de conformidad con la ley, garantizando la doble instancia.
— Tramitar los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización.

Adicionalmente, y por disposición del Código Electoral, conoce privativamente de los procesos de impugnación de partidos, además de ser el encargado de dirimir en última instancia las controversias internas de éstos cuando los afectados recurran ante la autoridad electoral. También lleva el registro de inscripción de miembros de los partidos.

XVI. Afiliación a organizaciones internacionales

La afiliación a organizaciones internacionales no está regulada, pero en la práctica algunos partidos lo han hecho.

XVII. Evaluación

No cabe duda de que en Panamá se ha avanzado en materia de partidos políticos, no sólo en cuanto a la legislación aplicada en la actualidad, sino en la agilización y transparencia con que se llevan todos los trámites que guardan relación con los mismos, en particular la defensa de los derechos de sus miembros frente a violaciones estatutarias o de la ley por parte de los que dirigen el partido.

El fortalecimiento de los partidos como instituciones permanentes, gracias al subsidio estatal o financiamiento público, ha permitido la continuidad de los mismos entre un proceso electoral y otro. Tanto es así que todos los partidos políticos vigentes y que participaron en las pasadas elecciones de mayo de 2004 lograron alcanzar la cantidad de votos requeridos para su subsistencia. De los siete partidos, cinco lograron subsistir con los votos obtenidos en la elección de presidente, y los otros con los votos obtenidos en las restantes elecciones (diputados y gobiernos locales).

Por otro lado, el uso de tecnología de punta ha permitido brindarle a los partidos políticos un sinnúmero de beneficios, los cuales no tienen otro fin que fortalecerlos como instrumentos fundamentales de la partici-

pación política y de actuar como verdaderos auditores de la organización electoral que lleva a cabo el Tribunal Electoral en ocasión de la celebración de elecciones generales o consultas populares.

La capacitación política que tienen que llevar a cabo, como parte de sus obligaciones al recibir la contribución estatal pos-electoral, representa un cambio significativo no solamente en lo que se refiere a conducta e imagen de los partidos políticos frente a sus adherentes y simpatizantes, sino por las oportunidades que ofrecen en materia de capacitación y superación personal a los beneficiarios de dichos programas. Obviamente, los partidos con más recursos, por haber recibido mayor cantidad de votos, son los que más impacto tienen en este aspecto a nivel provincial y nacional, ya que es el pueblo panameño, con el ejercicio del sufragio, el que decide qué partido recibe más y en qué proporción frente a los demás.

A pesar de los avances, se sigue criticando en la opinión pública la imagen de los partidos políticos, pero un poco más de la mitad de los electores están inscritos en ellos y los partidos continúan siendo los mecanismos principales para que cada cinco años el pueblo panameño envíe mensajes claros sobre los cambios que quiere que se den en la forma como se conducen los destinos del país desde el ejercicio del poder político de la nación. Hay partidos que tienen estatutos más democráticos que otros, y hay partidos que ofrecen más oportunidades de participación no solamente a lo interno, sino de aspirar a cargos de elección popular. Esa democracia interna que demuestran unos más que otros se ve lógicamente traducida en resultados electorales cuando, en ocasión de las elecciones generales cada cinco años, los candidatos de unos reciben más respaldo que otros de parte del electorado.

XVIII. Reformas planteadas en la actualidad y tendencia

Antes que nada, debemos señalar que en los últimos 10 años los procesos de reforma electoral se han caracterizado porque la iniciativa de las reformas proviene del Tribunal Electoral.

En el primer año de gestión de todo nuevo gobierno, cada cinco años, el Tribunal procede, por tradición y realmente sin que exista ninguna norma legal al efecto, a convocar e instalar a una Comisión Nacional de Reformas Electorales en la que participan todos los partidos políticos

constituidos y en formación, la sociedad civil, los órganos Ejecutivo y Legislativo, y la Fiscalía Electoral. En dicha comisión todos los integrantes tienen derecho a voz, pero solamente los partidos políticos constituidos, la sociedad civil y la Fiscalía Electoral tienen derecho a voz y voto, y el Tribunal Electoral vota exclusivamente en caso de empate. La sociedad tiene dos votos: uno que es ejercido por las entidades académicas y otro que ejercen las demás entidades no gubernamentales que integran la Comisión. Los dos grupos se organizan y nombran al representante que cada mes ejercerá el derecho al voto, es decir, han establecido un sistema rotativo de representación. Todos los miembros están muy conscientes de que las reformas que se recomiendan deben tener viabilidad de ser aprobadas por la Asamblea Nacional, ya que no tendría sentido llevar a dicho órgano del Estado un proyecto de ley que ha sido impuesto por votos de la sociedad civil y/o los partidos minoritarios en una comisión de reformas que no tiene ninguna capacidad jurídica ni política de imponer su criterio ante un Órgano Legislativo que, constitucionalmente, tiene competencia privativa para aprobar las leyes.

Lo que ha venido haciendo el Tribunal Electoral es actuar de agente facilitador, promoviendo la discusión a fondo y de manera amplia de todos los temas que son aportados al debate en momentos alejados de los procesos electorales, que es cuando las emociones no empañan el buen juicio. De hecho, se ha convertido en una especie de subcomisión de la Asamblea Nacional que ha logrado ya en tres ocasiones generar importantes proyectos de leyes electorales que se han traducido en leyes de la República, haciendo avanzar significativamente el sistema electoral panameño, si bien no a la velocidad ni con todos los cambios que ha venido exigiendo la sociedad.

Las comisiones de reforma electoral son de naturaleza *ad-hoc*, trabajan por aproximadamente un año y se constituyen seis meses después de instalado el nuevo gobierno; es decir, cada cinco años. La filosofía descansa en el principio de que "los temas calientes hay que discutirlos en momentos fríos", es decir, lo más alejado de los procesos electorales. Esto no sólo garantiza una discusión más objetiva sino que le da más estabilidad y garantía a las reglas electorales, evitando cambios de última hora y sorpresas que manchen la transparencia de las elecciones.

Falta mucho por avanzar para que todos los partidos practiquen no solamente la democracia interna, sino que ofrezcan más transparencia en el manejo de los recursos que obtienen del sector privado y lograr mayor

eficiencia en el manejo del financiamiento público, pero ya están enfrentando la necesidad de aceptar leyes que impongan topes tanto al aporte que puede hacer una persona a la campaña de un partido y candidato, como al total del gasto que se puede hacer por tipo de elección, entre otras medidas, que contribuirían a mejorar la equidad y transparencia en los procesos electorales, como es la divulgación del origen de las contribuciones privadas. En el actual proceso de reforma, éstas y otras innovaciones están bajo seria consideración de los partidos.

XIX. BIBLIOGRAFÍA

CONTE PORRAS, J., *Procesos electorales y partidos políticos*, San José, Litografía e Imprenta Lil, 2004.

FRANCO R. y BOLÍVAR, E., *Los partidos políticos en los 90, entre elecciones y transformaciones. Agenda del centenario*, Panamá, Universidad de Panamá, 2001.

GALINDO H. *et al.*, *Ensayos sobre los partidos políticos en Panamá*, Panamá, 2005.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.

Leyes y decretos

Ley 17 de 30 de junio de 1993.

Ley 9 de 21 de septiembre de 1988.

Ley 4 de 14 de febrero de 1984.

Ley 11 de 10 de agosto de 1983, por la cual se adopta el Código Electoral y sus reformas.

Ley 22 de 14 de julio de 1997.

Ley 3 de 15 de mayo de 1992.

Ley 60 de 17 de diciembre de 2002.

Constituciones Políticas de la República de 1904, 1941, 1946 y 1972.

Ley 89 de 7 de julio de 1904, sobre Elecciones Populares.

Ley 1 de 22 de agosto de 1916, Código Administrativo.

Ley 46 de 24 de marzo de 1919. Reforma el título IV del Código Administrativo.

Ley 60 de 31 de marzo de 1925, sobre Elecciones Populares.

Ley 28 de 5 de noviembre de 1930, sobre Elecciones Populares.

Ley 28 de 27 de noviembre de 1934, sobre la Cédula de Identidad.

Ley 98 de 5 de julio de 1941, sobre Elecciones Populares.

Ley 39 de 19 de septiembre de 1946, sobre Elecciones Populares.

Ley 1 de 22 de enero de 1952, reforma la Ley 39 de 1946.

Ley 6 de 6 de febrero de 1956, deroga la Ley 1 de 1952 y reforma la Ley 39 de 1946.

Ley 25 de 30 de enero de 1958, primer Código Electoral.

Ley 21 de 30 de enero de 1959, reforma el Código Electoral.

Ley 80 de 1963, modifica el Código Electoral.

Ley 81 de 5 de octubre de 1978, sobre Partidos Políticos.

Ley 100 de 30 de abril de 1980, sobre Inscripción de Adherentes.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN PARAGUAY

Line BAREIRO
Lilian SOTO

SUMARIO: I. *Breve historia de la regulación de los partidos políticos*. II. *Los partidos políticos en la legislación positiva paraguaya*. III. *Otros poderes u órganos con jurisdicción sobre los partidos políticos*. IV. *Partidos políticos*. V. *Constitución de los partidos políticos nacionales: requisitos*. VI. *Constitución de los partidos políticos regionales*. VII. *Estructura y democracia interna*. VIII. *Promoción de la participación política de las mujeres*. IX. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos*. X. *Financiamiento de los partidos políticos*. XI. *Fusiones y alianzas*. XII. *Extinción y caducidad de los partidos políticos*. XIII. *Otras formas de participación política: movimientos políticos*. XIV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas*. XV. *Afiliación a organizaciones internacionales*. XVI. *Reformas planteadas*. XVII. *Bibliografía*.

I. BREVE HISTORIA DE LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Nunca ha habido una ley específica de partidos políticos en el Paraguay. La regulación jurídica de estas instituciones se encuentra en las disposiciones constitucionales y en las leyes electorales.

El Paraguay ha tenido en su historia seis Constituciones, cuatro de las cuales son de corte autoritario, tanto por su origen como por su contenido, en tanto que una de ellas es liberal por su contenido, aunque fue apro-

bada durante la ocupación brasileña (1870-1878) y no emergió de un órgano electo en elecciones competitivas. De esa manera, la única Constitución que puede considerarse como democrática, tanto por su origen como por sus contenidos, es la de 1992, vigente actualmente.

CONSTITUCIONES DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Fecha	*Nombre*	*Origen*	*Contenido*	*Nombra partidos*
1813	Reglamento de gobierno	Congreso, José Gaspar de Francia	Autoritario	No
1844	Ley que Establece la Administración Política del Paraguay	Congreso, Carlos Antonio López	Autoritario	No
1870	Constitución de la República del Paraguay	Convención Nacional Constituyente	Liberal	No
1940	Constitución Nacional	Equipo de redacción cercano al dictador Estigarribia y aprobada por plebiscito	Autoritario	No
1967	Constitución de la República del Paraguay	Convención Nacional Constituyente	Autoritario	Sí
1992	Constitución Paraguaya de 1992	Convención Nacional Constituyente	Democrático	Sí

La historia de esta regulación puede remontarse a las disposiciones en materia constitucional y electoral que fueron dictadas a partir de la Independencia en 1811. La regulación electoral refleja los sucesivos periodos de ejercicio de poder autoritario que no han propiciado la existencia de partidos políticos que pudiesen competir electoralmente.

En efecto, durante los primeros sesenta años del periodo independiente del país (1811-1870), el poder estatal estuvo en manos de gobernantes de estilo absolutista que no apelaron a grupos estructurados similares a los partidos políticos tal como se los concibe modernamente.[1] Se comprende, en consecuencia, que no existieran demasiadas referencias a los partidos políticos hasta finales del siglo XIX.

De hecho, elementos considerados propiciadores de la existencia de los partidos políticos, como el acceso al poder vía votación y la existencia del voto universal[2] y secreto, no fueron parte de la realidad en la política paraguaya hasta bien entrado el siglo XX. Luego de los treinta años de poder absoluto de Gaspar Rodríguez de Francia, en 1841 asume la presidencia Carlos Antonio López, primero con el título de cónsul y a partir de 1844 como presidente constitucional, aunque el nombre no impidió que continuase un estilo despótico en el ejercicio del poder. En 1856, el Congreso General modifica la Constitución de 1844, consagrando el voto sólo para propietarios y la potestad presidencial de designar a su sucesor, e incluso se baja la edad para ejercer la Presidencia, pues ninguno de los hijos de López había llegado a la edad determinada por la Ley que Establece la Administración Política de Paraguay.

Instituido el mecanismo hereditario, a la muerte de Carlos Antonio López asume la presidencia su primogénito, Francisco Solano López. Bajo su presidencia se produce la Guerra de la Triple Alianza,[3] que devasta al país. Con el fin de la guerra y la ocupación brasileña se da inicio a lo que se conoce como la *época liberal* o la "República liberal". En palabras de Chartrain, "la caída de Francisco Solano López, las tendencias políticas y el programa de los Aliados, modificaron profundamente las relaciones políticas internas. Obligando al país a abrirse, trayendo con

[1] Duverger y Sartori establecen como características que definen a los partidos políticos cuestiones asociadas a su estructura y organización, así como a sus fines. Estos últimos los utiliza Sartori para considerar a los *partidos políticos* como instrumentos para lograr beneficios colectivos y como conductos de expresión de la ciudadanía, lo que los diferencia de las *facciones*, que sólo buscan los beneficios personales de poder y emolumentos para algunas personas.

[2] Debe señalarse, sin embargo, que esta "universalidad", como lo señalan varios autores(as), no era completa, ya que en general excluía a las mujeres y a los analfabetos, mayoritariamente indígenas y campesinos(as).

[3] La guerra conocida como de la Triple Alianza o Guerra Grande se desarrolló entre 1865 y 1870 y enfrentó al Paraguay con Argentina, Brasil y Uruguay, quienes habían suscrito un acuerdo denominado Tratado Secreto de la Triple Alianza.

ellos la bandera del liberalismo económico y político, los ocupantes permitieron a las diferentes corrientes políticas expresarse".[4]

En 1887 se constituyen los primeros partidos políticos del país amparados por la Constitución nacional sancionada en 1870 bajo la ocupación aliada, que "permitió el nacimiento de grupos políticos",[5] si bien no los mencionaba explícitamente.[6] Los ya centenarios Partido Colorado, o Asociación Nacional Republicana (ANR), y el Partido Liberal continúan siendo los de mayor caudal electoral en el Paraguay. El último, luego de múltiples divisiones, lleva actualmente el nombre de Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

En la posguerra se inicia la historia de los partidos políticos en el país y, consecuentemente, su regulación. Si bien teóricamente esta regulación se fundaba en el reconocimiento de la necesidad del pluripartidismo, o de los partidos como "partes de un todo, de una sociedad plural",[7] no logró que la aplicación práctica de este principio se diera. El sistema político funcionaba más bien como sistema de partido único. De hecho, cada vez que alguno de estos partidos accedía al poder, imponía obstáculos —implícitos o explícitos— para el accionar del otro grupo,[8] por lo que distintos autores coinciden en señalar que el faccionalismo[9] era lo que en realidad existía, y en la práctica, el acceso al poder se daba a través de disputas al interior del partido que estaba en el gobierno, al que se accedía mediante el uso de la fuerza.

Con breves periodos republicanos, la historia política paraguaya hasta 1989 se compone de gobiernos que asumen y son depuestos por golpes,

4 Chartrain, *La Iglesia y los partidos políticos en el Paraguay*, Asunción, s. n., 1970, mimeo, p. 86.

5 *Ibidem*, p. 13.

6 Mariñas Otero (*Las Constituciones del Paraguay*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1978, p. 83) afirma: "Nada establecía la Constitución paraguaya de 1870 sobre los partidos políticos y los mismos no habían existido como tales en el Paraguay… tales agrupaciones no encuentran su reflejo constitucional hasta el texto de 1967".

7 Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1980, p. 84.

8 De 1870 a 1904 el Partido Colorado gobierna ininterrumpidamente, y de 1904 hasta 1936 sucede lo mismo pero con el Partido Liberal al frente. En ambos casos, las actividades del grupo que no se encontraba en el poder se desarrollaban con limitaciones, y de hecho se planteaban conspiraciones. Véase Chartrain, *op. cit.*, nota 4.

9 Sartori define a las facciones como a las expresiones de conflictos personales que representan una lucha mezquina por obtener puestos y emolumentos (Sartori, *op. cit.*, nota 7, p. 54).

cuartelazos y "revoluciones". Elías menciona que en la llamada época liberal (1904-1936), de dieciocho presidentes paraguayos sólo ocho fueron producto de elecciones, y de estos sólo tres terminaron sus mandatos. Posteriormente se inicia lo que los autores dan en llamar la *época militar*, que también se convierte en una sucesión de golpes y guerras civiles[10] que terminan en 1954 con la instalación de Alfredo Stroessner en el poder. Éste consolidó un sistema dictatorial que duró treinta y cinco años, sustentado en las fuerzas armadas, el aparato del Estado y el Partido Colorado.

LEYES ELECTORALES DEL PARAGUAY

Fecha	*Nombre*
1856	Reforma de 1856
Abril de 1870	Estatuto Electoral Provisorio
1870	Ley de Elecciones de la República del Paraguay
1871	Ley Orgánica y de Elecciones de la Ciudad de Asunción
1872	Ley de Municipalidades
1911	Ley Electoral
1916	Ley Electoral
1916	Reforma a la Ley Electoral
1924	Registro Cívico Permanente
1924	De Elecciones
1927	Reforma electoral
1960	Ley Electoral núm. 600/60
1965	Reforma electoral Ley 1088/65
1982	Estatuto Electoral
1990	Código Electoral Ley 1/90
1996	Código Electoral Ley 834/96

Fuente: Centro de Información, Documentación y Educación Electoral: *www.tsje.gov.py/cidee*, abril de 2004.

[10] En el Paraguay, las guerras civiles fueron conocidas como revoluciones.

El largo listado de leyes electorales no refleja que durante la mayor parte del tiempo,[11] la escena política estuvo monopolizada por dos partidos cuyos orígenes, prácticas e ideología han sido similares.[12] El acceso al poder no se daba precisamente a través de elecciones periódicas, y el voto, hasta 1917, no era universal ni secreto. En este contexto, las referencias a los grupos políticos eran puramente formales con el establecimiento de los requisitos y condiciones para participar en las elecciones. Antes del stronissmo, únicamente en 1928 hubo dos candidatos a la Presidencia de la República, aunque también en ese caso las posibilidades de victoria del candidato opositor (Colorado) eran nulas.

Una corta primavera democrática en la que por medio año se legalizó a todos los partidos políticos, incluso al Partido Comunista Paraguayo, se truncó violentamente con la última gran guerra civil, conocida como la *Revolución del 47*. La victoria del Partido Colorado llevó a la proscripción de todos los demás partidos hasta la década de los años sesenta. Una violenta lucha de fracciones desembocó finalmente en el golpe militar de Alfredo Stroessner, aliado a un sector colorado, en mayo de 1954.

La política de la "Alianza para el Progreso" ayudó a la legalización de algunos partidos políticos y desde 1963 los rituales electorales de partido único son sustituidos por las consabidas elecciones semicompetitivas sucedidas puntualmente hasta el final de la larga dictadura de treinta y cinco años. El Estatuto Electoral de 1982, al igual que las anteriores leyes electorales de este periodo, establecía un sistema de mayoría con prima;[13] permitía la participación política sólo vía los partidos (artículo 9o.) y establecía la prohibición de partidos de ideología comunista (artículo

[11] La presencia de otros partidos políticos tuvo escasa relevancia en la vida política paraguaya antes del inicio de la época de transición a la democracia. Los recuentos históricos refieren que en 1917 se habría fundado un Partido Socialista que ganó una banca a la que no pudo acceder como diputado el electo Rufino Recalde Milessi, pues se lo impidieron colorados y liberales. En las elecciones de 1921 concurre un Partido Católico. Ninguno de ellos sobrevive a la fecha. Los partidos políticos que nacieron antes del final de la dictadura stronista y que tienen actividad hasta ahora son el Partido Comunista, fundado en 1923, el Partido Febrerista, fundado en 1944, el Partido Demócrata Cristiano, fundado en 1960, y el Partido Blanco, fundado en 1987, pero de actividad y presencia muy marginal.

[12] Chartrain (*op. cit.*, nota 4, p. 183) menciona que "conquistar el poder se convirtió en la única meta" de los partidos políticos.

[13] Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

25), reflejando la falta de libertades públicas, característica de esta dictadura.

En febrero de 1989, otro golpe militar depone a Strossner, iniciándose el proceso de transición hacia la democracia en el país. En este marco, se sanciona en 1990 un nuevo Código Electoral que cambia radicalmente la normativa electoral vigente hasta ese momento. Las más importantes reformas establecieron el voto directo al interior de los partidos políticos, el sistema proporcional para la adjudicación de escaños —y en consecuencia el reconocimiento de las minorías a la participación efectiva en los organismos de gobierno—,[14] el derecho a la presentación de candidaturas independientes,[15] el balotaje para cargos ejecutivos, el financiamiento estatal a los partidos políticos, y la elección directa de intendentes municipales (alcaldes).[16] Esta ley sufrió continuas modificaciones, principalmente a raíz de la sanción de la Constitución paraguaya de 1992, en la que a la par de disposiciones democráticas se elimina el balotaje y se prohíbe el voto de los paraguayos y paraguayas residentes en el exterior. En 1996 se sanciona y promulga un nuevo Código Electoral, vigente hasta la fecha.

II. Los partidos políticos en la legislación positiva paraguaya

En la actualidad, los partidos políticos están mencionados en la Constitución nacional (en adelante CN) sancionada en 1992. En la misma, a más de reconocerse el derecho de los(as) ciudadanos(as) a organizarse en partidos políticos, se establecen finalidades y requisitos específicos, y se consagran prohibiciones. La Constitución Política de 1992 en su título II, "De los derechos, de los deberes y de las garantías", dedica el capítulo X a los derechos y los deberes políticos. Tres artículos tratan sobre partidos y movimientos políticos.

14 La legislación vigente, antes de la sanción de este nuevo código, determinaba la adjudicación de las dos terceras partes de los escaños al partido que ganara por simple mayoría las elecciones.

15 Esta disposición sería modificada posteriormente cuando en el Código Electoral de 1996 ya no aparece la figura de las candidaturas independientes.

16 Bécquer, G., *El sistema electoral paraguayo. Bases constitucionales y legales*, Asunción, Konrad Adenauer Stiftung, 1996, p. 13.

La Ley núm. 834/96 "Que Establece el Código Electoral Paraguayo" (CE), dedica todo el libro II a los partidos y movimientos políticos, con 81 artículos dedicados a la regulación (artículos 8o. a 88). A ello se suman referencias en distintas partes del CE en lo que hace a su participación en el proceso electoral mismo. En síntesis, todo lo referente a su constitución, funciones, atribuciones y obligaciones están contemplados en el Código Electoral.

A los efectos de la administración y disposición de su patrimonio, los partidos políticos gozan de las prerrogativas propias de las personas de derecho privado, en los términos de los capítulos II y III del título II del libro I del Código Civil.

III. Otros poderes u órganos con jurisdicción sobre los partidos políticos

En caso de conflictos al interior de los partidos políticos, el Tribunal Superior de Justicia Electoral actúa en segunda instancia, después de las vías estatutarias y reglamentarias internas. Las resoluciones que emanan del Tribunal sólo pueden ser recurridas vía la inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, que cuenta con una Sala Constitucional.

IV. Partidos políticos

1. *Concepto y naturaleza jurídica*

La normativa mencionada define a los partidos políticos como *entidades jurídicas de derecho público* (artículo 124, CN) y como *instrumentos a través de los cuales se orienta y se integra la voluntad política de la nación* (artículo 12, CE), y establece como sus *fines* la formación de las autoridades electivas, la orientación de las políticas nacional, departamental o municipal y la formación cívica de la ciudadanía (artículo 124, CN). Los partidos políticos son así definidos como el canal de expresión de la ciudadanía; al decir de Sartori,[17] como correas de transmisión de doble vía, por una parte de la expresión de la ciudadanía ante el poder

[17] *Partidos y sistemas de partidos*, *cit*., nota 7.

público, pero también como contribuyentes a la misma formación de esa ciudadanía desde el momento en que se los condiciona a trabajar en ello.

2. *Procedimiento de constitución de los partidos*

El proceso para obtener reconocimiento como partido político tiene dos fases. La primera de dos años como partido político en formación, y la segunda es para ser reconocido como partido político. El artículo 17 CE establece las tareas preparatorias con las que se da inicio al procedimiento, señalándose que los propiciadores de la nueva institución deben ser por lo menos 100 ciudadanos y ciudadanas. Éstos deben presentar al Tribunal Electoral de la capital una escritura pública en la que se consigne:

> *a)* nombre y apellido, domicilio, número de cédula de identidad, número de inscripción en el registro cívico permanente y firma de los comparecientes; *b)* declaración de constituir un partido político en formación; *c)* denominación, bases ideológicas y programáticas de carácter democrático que individualicen al partido político cuya constitución se proyecta, y *d)* estatuto provisorio, la constitución de las autoridades provisionales, el domicilio del partido político en formación y la designación de sus apoderados.

El Tribunal autoriza al partido en formación a comenzar la organización de la nueva institución y a realizar proselitismo (artículo 18, CE). Sin embargo, los partidos en formación no pueden presentar candidaturas a ninguna elección (artículo 19, CE), y si no logran reunir los requisitos para su constitución definitiva como partido político en un plazo de dos años, se le cancela la personería. Esas dificultades y exigencias no rigen para los movimientos políticos, que se constituyen justamente para presentar candidaturas en cualquier tipo de elección y es frecuente que se utilice el proselitismo electoral para la organización como partido, habiéndose dado casos de cumplimiento con relativa facilidad.[18]

El pedido de reconocimiento como partido político se hace también ante el Tribunal Electoral de la capital y debe presentarse: *a)* acta de fundación por escritura pública; *b)* declaración de principios; *c)* estatutos;

[18] Los casos más conocidos son los del Partido Encuentro Nacional en 1993 y de los partidos Patria Querida y UNACE en 2003.

d) nombres, siglas, colores, emblemas, distintivos y símbolos partidarios; *e)* nómina de la directiva con indicación del número de inscripción en el Registro Cívico Permanente; *f)* registro de afiliados cuyo número no debe ser inferior al 0.50% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones para el Senado, y *g)* prueba de que cuentan con organizaciones en la capital y en por lo menos cuatro ciudades capitales departamentales del país (artículo 21, CE). La resolución ejecutoriada debe publicarse en el Registro Oficial.

V. Constitución de los partidos políticos nacionales: requisitos

Si bien existen requisitos específicos para la constitución de partidos políticos, el sistema es de libertad amplia, ya que por el artículo 125 CN, todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse libremente en partidos o movimientos políticos. De la misma manera, el artículo 9o. CE garantiza a esas instituciones el derecho a su existencia, inscripción, gobierno propio y libre funcionamiento.

La personería jurídica de los partidos políticos es otorgada por la Justicia Electoral en virtud del artículo 11 CE, y solamente se la cancela por sentencia judicial conforme al artículo 125 *in fine* de la Constitución. Como requisitos específicos para el reconocimiento como partidos políticos se establecen la obligatoriedad de los partidos políticos de defender el régimen democrático representativo, la defensa de los derechos humanos y el respeto al carácter no deliberante de la fuerza pública.

El requisito de defender los derechos humanos es muy frecuente en la legislación que regula a los partidos políticos en América Latina, y probablemente se debe a la tendencia de tratar de evitar que se repitan las graves y masivas violaciones a los derechos humanos de un pasado[19] que ubica históricamente a los partidos políticos paraguayos más antiguos en el rol de sustentadores de regímenes políticos violadores de los derechos humanos.

19 Petra Bendel, en su artículo "Legislación electoral sobre partidos políticos", concluye sobre la normativa latinoamericana que "parece darse una tendencia a incluir en la normativa sobre partidos políticos las experiencias con los regímenes autoritarios y también las respectivas experiencias idiosincrásicas".

Las restricciones son de tres tipos. Las primeras se refieren a la independencia de los partidos políticos respecto de organizaciones y Estados extranjeros. Las segundas, al uso de la violencia y a intenciones antidemocráticas. Las terceras tienen que ver con el uso adecuado y sistematizado de los bienes del partido.

Tanto la Constitución como el Código Electoral prohíben que los partidos políticos dependan financiera o estructuralmente de gobiernos y organizaciones del exterior (artículo 126, CN).

Taxativamente, ambos instrumentos prohíben que los partidos políticos tengan estructuras que impliquen utilización o apelación a la violencia, fundamentalmente, aunque no exclusivamente, para modificar el orden jurídico o para la toma del poder. La constitución de organizaciones paramilitares o parapoliciales es un impedimento absoluto para la legalización de un partido en el Paraguay. Estas prohibiciones son similares a las que se establecen en la normativa de otros países de la región. Ahora bien, la justicia electoral puede cancelar la inscripción de candidaturas de un movimiento político en caso de comprobarse graves irregularidades en su contabilidad, y además tiene la obligación de presentar los antecedentes al fuero penal. La intención de propiciar partidos fuertes y estructurados se evidencia en la obligatoriedad de conformar partidos nacionales con una elevada cantidad mínima de afiliados para su reconocimiento (0.50% de los votos válidos emitidos en las ultimas elecciones para el Senado), en la necesidad de contar con bases y/o principios doctrinarios definidos y en la condición de establecer una organización interna que debe ser definida en los respectivos estatutos y comunicadas al organismo de control.

VI. Constitución de los partidos políticos regionales

Explícitamente, los partidos regionales no están permitidos (artículo 16, CE). Sin embargo, es posible la formación "transitoria" de movimientos políticos regionales para la presentación de candidaturas a gobernadores, juntas departamentales, intendentes y juntas municipales. La aclaración de transitoriedad es redundante, ya que la vida legal de un movimiento político nacional termina cuando se proclaman los resultados de las elecciones para las que se formó.

VII. Estructura y democracia interna

El impulso de la democracia interna es otro de los elementos que se desprende de la legislación electoral paraguaya. Es obligatorio que la Asamblea, Convención o Congreso sea la máxima autoridad partidaria y que quienes participan en ella sean electos(as) por voto directo de todas las personas que integran el partido.

Asimismo, se exige que se determine el tiempo y la forma de elección de las autoridades del partido en todos sus niveles, y en todos los casos se los elige por voto directo de los afiliados y afiliadas, adoptándose el sistema D'Hont para los cargos colegiados, lo que precautela la presencia de minorías. El mismo mecanismo es utilizado para la selección de candidatos y candidatas del partido para cargos electivos nacionales, departamentales o municipales.

La intención de garantizar la democracia interna ha llevado también a incluir disposiciones para garantizar la existencia y funcionamiento de corrientes internas. Sin embargo, se han dado críticas al voto directo para las elecciones internas debido a que esto propicia que las corrientes internas se vuelvan partidos dentro de un mismo partido, con clientelas propias. Muchas veces se registra mayor lealtad a la corriente que al partido mismo. En algunos casos se recurre también al voto directo para la selección de candidatos y candidatas, lo que ocasiona la pérdida del debate interno, ya que si bien formalmente las asambleas son la máxima autoridad, ya no deciden las candidaturas, lo que ha llevado a una disminución de su importancia.

Son escasas las restricciones para la afiliación a los partidos políticos. El Código Electoral establece una edad mínima de 18 años, la no pertenencia a las fuerzas armadas (en 1995, por Ley 679, se estableció la suspensión de la calidad de afiliados de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía), y el no ejercicio de funciones de liderazgo en alguna iglesia.

Esta última disposición resulta llamativa, ya que se otorga un carácter especial al hecho de liderar una asociación religiosa, y no así al ejercicio de liderazgo en asociaciones de otro tipo. Esto refleja, por una parte, el afán de marcar una separación clara entre la Iglesia Católica y el Estado (y los partidos políticos como intermediarios para el acceso al poder del

Estado), lograda recién en la Constitución de 1992.[20] Pero, por otra parte, es una manera que han encontrado los liderazgos políticos de tratar de impedir la emergencia de posibles competidores.

Ahora bien, el artículo 39 CE establece que cuando un partido se incorpora o fusiona a otro, el listado de afiliados del primero pasa directamente a incorporarse al segundo si no existe una negativa expresa del afiliado. Esto remite a lo que Duverger denomina partidos "indirectos", lo que se contrapone al derecho de las personas a decidir libremente sobre sus pertenencias políticas, y que se basa en la asunción de que los afiliados siguen los liderazgos y no sus convicciones e ideologías, y otorga a las dirigencias la posibilidad de negociaciones sobre números que pueden ser inexistentes.

Como los partidos deben presentar sus registros de afiliados a la Justicia Electoral, ésta, al cruzar los datos, se ha encontrado personas con más de una afiliación. La causa probablemente esté en que de hecho ningún partido con representación parlamentaria cobra cuota partidaria, y la afiliación no significa ninguna obligación, pero sí el derecho de votar en las elecciones internas. Se ha decidido reconocer como válida sólo la última afiliación.

Un punto relevante es el derecho de los afiliados y afiliadas a controlar la administración, el patrimonio y la contabilidad del partido. Esta disposición trata de garantizar la transparencia en el manejo de los bienes partidarios.

Los dos últimos aspectos referidos a la democracia interna son la disposición legal de mecanismos de inclusión de las mujeres en cargos de representación popular y de dirección partidaria y la posibilidad de que los partidos puedan presentar y apoyar candidaturas para cargos electivos de personas no afiliadas a los mismos.

VIII. Promoción de la participación política de las mujeres

Al igual que en otros países de la región, las mujeres paraguayas sostuvieron una larga lucha por el reconocimiento de sus derechos políti-

20 Hasta la Constitución de 1992, la religión oficial era la católica, y una de sus consecuencias era que solamente los miembros de esta religión podían candidatearse a la Presidencia de la República.

cos,[21] y los consiguieron recién en 1961, siendo de esta manera el Paraguay el último país del continente en reconocer la ciudadanía femenina. Pero a pesar de las luchas sufragistas, la adquisición de derechos políticos no significó mucho durante cuatro décadas, debido a lo poco que pueden ejercerse esos derechos en regímenes dictatoriales, y además porque lo adquirido era el derecho a votar y no a conquistar cargos electivos.

Recién en los años ochenta, las organizaciones de mujeres demandan mayor inclusión en la política y se cuenta con importantes organizaciones políticas de mujeres, uno de cuyos logros más notables fue la aprobación de las cuotas mínimas. El primer partido en establecer cuotas fue la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) en 1991, al que le siguieron otros, aunque en algunos se perdían una y otra vez las votaciones de las mociones que la propiciaban. El ejemplo argentino de consagrar estas medidas por ley fue seguido también en el Paraguay, al igual que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe hispano.

Sin embargo, debe destacarse que la cuota paraguaya es la más baja de toda la región, y actualmente ya se alcanzó el tope de lo que puede lograrse con el 20% (una de cada cinco candidatos) en las listas que pugnan para las elecciones internas partidarias, las que no pueden ser inscritas en caso de no cumplir la disposición. La misma medida rige tanto para elegir autoridades internas como candidaturas para cargos electivos. Debe señalarse que de todas maneras, la participación femenina era tan baja que en los primeros años de aplicación significó un importante aumento en la representación en cargos colegiados. Por ejemplo, las concejalías subieron del 7% al 15%.

En varios casos, los estatutos partidarios elevan esa cuota, pero siempre para las elecciones internas y nunca son cuotas de resultado. Así, los estatutos de la ANR disponen una cuota mínima del 30% de mujeres en las listas de candidatos a cargos electivos nacionales, departamentales, municipales y partidarios. La UNACE (Unión Nacional de Ciudadanos Étnicos) ha establecido igual cuota en sus estatutos. En tanto que el Partido País Solidario ha decidido que las vicepresidencias son de género, debiendo nombrarse a un hombre y a una mujer para ese cargo. La vice-

21 Véase Bareiro, Line *et al.*, *Alquimistas: documentos para otra historia de las mujeres*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1993; Bareiro, Line y Soto, Clyde (eds.), *Ciudadanas, una memoria inconstante*, Caracas, CDE-Editorial Nueva Sociedad, 1997.

presidencia primera se otorga al candidato o candidata que haya obtenido mayor cantidad de votos. Sus estatutos disponen también que tanto para las candidaturas como para "las listas de candidatos a cargos plurinominales del partido, aquéllas y éstas deberán ser confeccionadas de modo tal que no puedan ser llenadas, conformadas o integradas con más de un candidato seguido de igual y mismo género hasta completar el 30% a los efectos de garantizar la participación y promoción de mujeres y hombres en la vida política nacional y partidaria". Sin embargo, una cláusula transitoria invalidó esa cuota para las elecciones generales de 2003, pues comenzará a regir a partir de las próximas elecciones.

Los demás partidos no tienen normas que establezcan medidas de acción positiva diferentes al 20% para las elecciones internas consagrado en el Código Electoral. Sin embargo, resulta relevante que las mujeres del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) han logrado encabezar las listas para las diputaciones y el Partido Patria Querida tiene la más alta representación femenina en las dos cámaras del Congreso.

IX. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos

Si bien el Código Electoral no establece otras normas para sectores específicos, algunos partidos tienen disposiciones para promover la participación de los jóvenes en la conducción partidaria y en candidaturas. La juventud es de especial importancia en un país en el que el 70% de su población es menor de 30 años.

Los estatutos de la ANR fijan una cuota mínima del 20% para jóvenes de hasta 30 años en las listas a cargos electivos nacionales, departamentales, municipales y partidarios y reconocen una organización central de nivel nacional para jóvenes, cuyo funcionamiento interno debe ser democrático y coordinado con la actividad partidaria. También el PLRA legalizó una organización autónoma de jóvenes de hasta 30 años que forman parte del partido, y el presidente de la conducción nacional de jóvenes integra el directorio, el Comité Ejecutivo y el Comité Político del partido, con voz pero sin voto. Además otorga a la organización juvenil el 10% del aporte estatal.

UNACE establece en sus estatutos una cuota del 30% para jóvenes de hasta 30 años para cargos electivos plurinominales, y el presidente de la juventud integra el Consejo Ejecutivo del Partido País Solidario.

X. Financiamiento de los partidos políticos

El financiamiento de los partidos políticos paraguayos tiene dos fuentes: el público y el privado.[22] El financiamiento público fue establecido en 1990 como un aporte consistente en el 5% del jornal mínimo por cada voto obtenido en las elecciones para el Congreso. En 1993 se produce una modificación que eleva este aporte al 10% del jornal mínimo por cada voto, y el Código Electoral de 1996 vuelve a elevar este monto, que queda establecido en el 15% del jornal mínimo por cada voto obtenido para el Congreso. Este aporte está destinado al funcionamiento corriente del partido.

El subsidio está concebido como la devolución de los gastos en los que incurren los partidos para las campañas electorales. Consiste en montos relacionados con resultados electorales y que deben ser justificados.

En cuanto al financiamiento privado, la legislación establece la posibilidad de que los partidos establezcan un aporte obligatorio para sus integrantes y sus representantes en cargos electivos. Las obligaciones de aporte de estos últimos (quienes desempeñan cargos electivos) tienen un límite establecido del 5% de la remuneración percibida.[23] Los partidos pueden, además, recibir aportaciones externas que tienen como límite la prohibición de contribuciones de organizaciones relacionadas con sectores empresariales o sindicales, de personas y entidades extranjeras, de empresas del Estado o concesionarias del mismo, de aquellas dedicadas a los juegos de azar (artículo 68, CE) y de aportes individuales más allá de un monto determinado (artículo 281, CE). González-Varas hace ver el peligro que esto conlleva de ocultar las donaciones mayores a estos montos máximos.[24]

22 Como aportes privados comprendemos los de los(as) afiliados(as), los de terceros y los de quienes ocupan cargos electivos por el partido.

23 El proyecto de modificación de la Ley 635/95 que establece el Código Electoral propone la modificación de estos porcentajes, estableciendo un mínimo del 5% y un máximo del 10%.

24 Al respecto, Santiago González Varas (*La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Dykinson, 1995) afirma que "ha de considerarse que no son deseables las donaciones de cuantía elevada; pese a esto, el interés principal ha de estar en el logro de la mayor transparencia, y parece conveniente, en consecuencia, suprimir las limitaciones a fin de que las mismas sean transparentes".

No hay obligatoriedad de rendición de cuentas sobre los gastos realizados en las campañas internas (artículo 64, CE).[25] Éstas, sin embargo, suelen ser momentos en los que los requerimientos de recaudación son grandes, ya que se trata de elecciones por voto directo y el apoyo económico de los partidos a los movimientos internos está expresamente prohibido (artículo 64, CE). Esta última disposición, además de no propiciar la igualdad de oportunidades internas, y sumada a la no obligatoriedad de rendición de cuentas, posibilita que se contraigan compromisos que pueden significar posteriores "pagos de favores", lo que, en consecuencia, favorece la corrupción en la función pública o el financiamiento ilegal.

La Justicia Electoral independiente es la responsable tanto de la distribución de los aportes y subsidios como del control y fiscalización patrimonial de los partidos (artículo 6o., inciso *o*).

XI. Fusiones y alianzas

Conforme a los artículos 37, 38 y 40 de la Ley 834/96 CE, los partidos políticos pueden fusionarse, incorporarse y concertar alianzas transitorias (electorales). En todos los casos, la decisión debe haber sido tomada en asambleas o convenciones y presentarse una solicitud de reconocimiento ante la Justicia Electoral.

En la incorporación, desaparece el partido que se suma a otro preexistente. En cambio, cuando dos partidos se fusionan, se origina un nuevo partido que puede o no adoptar el nombre de uno de los que pasaron a integrarlo. Ahora bien, si la Justicia Electoral no reconoció la fusión o la incorporación dos meses antes de una elección, no se pueden presentar candidaturas a la misma.

Los partidos pueden concertar alianzas para cualquier tipo de elección. La Justicia Electoral puede denegar el reconocimiento en el caso de que la decisión no haya sido aprobada en las asambleas partidarias extraordinarias, por mayoría de votos. Para el perfeccionamiento de la alianza, los partidos deben hacer constar por escrito:

25 En el mismo artículo, si bien se establece que el Tribunal Electoral Partidario controlará los gastos de las elecciones internas y el origen de los fondos, se dispone específicamente que "no será necesaria la contabilización de los gastos en que incurrieren los candidatos en las elecciones internas".

a) La elección para la cual se concerta la alianza.
b) El nombre de la alianza.
c) El órgano nacional encargado de la implementación de la resolución de la asamblea u órgano similar.
d) La plataforma electoral común.
e) El sistema de distribución de las candidaturas unipersonales y pluripersonales.
f) La forma de distribución de los votos válidos emitidos en favor de la alianza, a los efectos del régimen de aporte estatal y subsidio electoral.

Las alianzas para elecciones departamentales y municipales tienen menores requisitos y basta con que la asamblea partidaria habilite al órgano nacional de conducción a concertar alianzas en los respectivos distritos. En ese caso, el reconocimiento se solicita ante el Tribunal Electoral de su circunscripción.

Las alianzas terminan cuando la Justicia Electoral declara el resultado de las elecciones que las hubieren motivado. La liquidación de los bienes se hace conforme a lo dispuesto en el Código Civil para las asociaciones.

XII. Extinción y caducidad de los partidos políticos

Los partidos pueden extinguirse en cualquier momento por decisión de sus integrantes, adoptada conforme a sus estatutos. La Justicia Electoral puede decidir la caducidad y extinción en los siguientes casos:

a) La no obtención de al menos el 1% del total de los votos válidos emitidos en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales.
b) Los partidos en formación se extinguen de pleno derecho si al cabo de dos años no obtuvieron su reconocimiento como partido, y los movimientos políticos por no haber participado en las elecciones para las cuales se constituyeron.
c) La falta de elecciones internas para la nominación de sus autoridades ejecutivas nacionales durante dos periodos consecutivos, conforme a la previsión de sus estatutos.
d) La no concurrencia a dos elecciones generales pluripersonales.

e) Por la comprobada subordinación o dependencia de organizaciones o gobiernos extranjeros.
f) La constitución de organizaciones paramilitares.
g) Por no respetar el carácter no deliberante de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía en servicio activo.
h) Cuando las actuaciones de los partidos y movimientos políticos fueren atentatorias a los principios democráticos y republicanos consagrados por la Constitución Política del Estado, a las disposiciones fundamentales establecidas en el Código Electoral, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a los tratados sobre esta materia aprobados y ratificados por la República del Paraguay.
i) Por la comprobada recepción de auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o gobiernos extranjeros.

Como puede verse, los motivos de caducidad y extinción de los partidos políticos, no decididos por ellos mismos, tienen como causas el no cumplimiento de su función de captar votos ciudadanos en elecciones, no lograr un mínimo de adhesiones a sus candidaturas, su dependencia de organizaciones o Estados extranjeros y la trasgresión a las normas democráticas y a los derechos humanos.

XIII. Otras formas de participación política: movimientos políticos

Una figura que ha desaparecido en el actual Código Electoral, pero que tuvo gran importancia en los primeros años de transición democrática, es la referida a las candidaturas independientes. Las mismas fueron incluidas en la Ley 1/90 CE como producto de una iniciativa ciudadana, posiblemente con la idea de que hubiesen alternativas a los dos partidos mayoritarios. Estas candidaturas demostraron que aproximadamente el 25% del electorado paraguayo no vota liberal ni colorado. Más aún, que es posible ganarles, ya que en las primeras elecciones competitivas de la historia del país, las elecciones municipales de 1991, una candidatura independiente ganó en Asunción, la capital del país.

La misma Constitución de 1992 menciona a los movimientos políticos, pues establece la libertad ciudadana de asociarse en partidos y movimientos políticos, así como las prohibiciones. A lo largo del Código Elec-

toral hay referencias a los movimientos políticos, y en realidad no es fácil determinar las diferencias entre partidos y movimientos, aunque la principal es que estos últimos desaparecen legalmente después de la elección para la que se conformaron. Además, los partidos son de carácter nacional y no puede haber de carácter regional, mientras que los movimientos pueden ser regionales.

Para candidatearse por un movimiento político se precisa no haber integrado la directiva de un partido en los dos últimos años ni haber sido candidato(a) por el mismo. Se necesita, además, el patrocinio ciudadano en un número que por lo menos alcance el 0.5% de los votos válidos emitidos para el tipo de elecciones para las que se presentan las candidaturas, y llevar contabilidad de todos los ingresos y gastos y presentarlos bajo declaración jurada.

Los movimientos políticos tienen derecho al subsidio electoral en los mismos términos que los partidos y alianzas políticas; asimismo, pueden recibir aportes de particulares y tienen las mismas prohibiciones que las demás figuras analizadas. Su personería se cancela también por sentencia judicial.

Los movimientos se extinguen de pleno derecho si no participan en las elecciones para las cuales se constituyeron. Pero la Justicia Electoral puede declarar la caducidad en caso de comprobar irregularidades contables graves.

XIV. Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas

Uno de los principales éxitos de la transición paraguaya ha sido la conformación de una Justicia Electoral independiente según las leyes, y que en la práctica ha podido lograr una alta legitimidad. La Ley 886/82 establece como organismo electoral una Junta Electoral Central integrada por representantes de los partidos políticos. Las elecciones municipales de 1991 y las de convencionales constituyentes del mismo año se realizaron bajo su mandato. Las múltiples falencias del sistema pudieron ser subsanadas gracias al acuerdo político de contar con un organismo independiente. Es quizá la mayor demostración de que la corrupción puede ser superada. La Justicia Electoral ha logrado contar con padrones limpios, ha podido garantizar la competencia electoral, organizar las elec-

ciones, proveer información y juzgar imparcialmente los resultados electorales. En las elecciones generales de 2003, la introducción de urnas electrónicas no sólo disminuyó el riesgo de fraudes, sino que también aceleró el conteo de votos.

La Constitución Paraguaya de 1992 estableció la conformación de una Justicia Electoral independiente (sección V, "De la Justicia Electoral", artículos 273-275).[26] Su reglamentación fue hecha por Ley 635/95 "que reglamenta la Justicia Electoral". En la misma se establece que ésta tiene competencia en todo lo concerniente a los partidos políticos, incluyendo el reconocimiento, la organización, el funcionamiento, la caducidad y la extinción de los partidos, movimientos y alianzas electorales (artículo 3o.).

La máxima instancia de la Justicia Electoral es el Tribunal Superior de Justicia Electoral; integrado por tres miembros cuya nominación tiene las mismas características que la de la Corte Suprema de Justicia. Para ello, según el artículo 264 CN, se presentan los candidatos y candidatas al Consejo de la Magistratura, que es el órgano encargado de elevar las ternas al Senado para su designación, y el Poder Ejecutivo debe prestar su acuerdo.

El resto de la estructura de la judicatura electoral está constituida por los juzgados electorales, las fiscalías electorales, la dirección del registro electoral y los organismos electorales auxiliares. Para éstos, se presentan también las candidaturas ante el Consejo de la Magistratura y éste eleva las ternas seleccionadas a la Corte Suprema de Justicia, quien designa a los magistrados y magistradas.

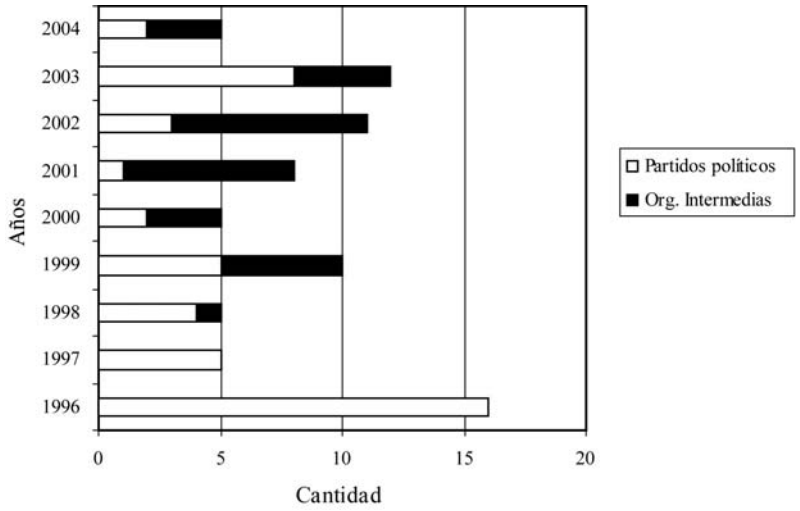
Una revisión de la jurisprudencia desde la conformación del Tribunal Superior de Justicia Electoral a la fecha, indica que de aproximadamente 77 acuerdos y sentencias, los casos recurridos referentes a organizaciones políticas o actos electorales y sus consecuencias, en su mayoría, corresponden a temas relacionados con impugnaciones de candidaturas, disputas por ocupación de bancas y a la nulidad de las elecciones. Los

26 La Constitución, en su artículo 273, establece que "la convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos, corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral. Son igualmente de su competencia las cuestiones provenientes de todo tipo de consulta popular, como asimismo lo relativo a las elecciones y al funcionamiento de los partidos y de los movimientos políticos".

recurrentes son, en general, personas interesadas. Son escasos los casos sostenidos por partidos políticos que han llegado hasta esta instancia. De estos acuerdos y sentencias del Tribunal, menos de la cuarta parte ha sido recurrida ante la Corte Suprema de Justicia (14 casos).

Un aspecto interesante es que la Justicia Electoral también tiene competencia en las disputas de las llamadas organizaciones intermedias, que incluye a organizaciones sociales, cooperativas, gremios, clubes de diverso tipo, y otros.

ACUERDOS Y SENTENCIAS TSJE



Como puede observarse, en los primeros años sólo los conflictos de los partidos políticos llegaban a ser considerados y resueltos por el Tribunal Superior de Justicia Electoral. Posteriormente, y de manera creciente, las cuestiones que hacen al funcionamiento de las organizaciones intermedias son las que debe atender en igual o mayor medida que las de los partidos políticos. En ambos casos, hay serias dificultades en reconocer la imparcialidad de sus organismos electorales internos.

En octubre de 2005, la Cámara de Diputados aprobó una modificación al Código Electoral según la cual es la Justicia Electoral la encargada de las elecciones internas de los partidos políticos. Ello se debe tanto a la

baja legitimidad lograda por los tribunales partidarios como a la credibilidad ganada por el organismo electoral del país. La modificación debe aún ser sancionada por el Senado y promulgada por el Poder Ejecutivo para convertirse en ley.

XV. Afiliación a organizaciones internacionales

La legislación nacional no regula la afiliación de los partidos políticos a organizaciones internacionales y tampoco lo hacen los estatutos de éstos. Sin embargo, el Partido Liberal Radical Auténtico es integrante de la Internacional Liberal; el Partido Demócrata Cristiano de la Organización de los Partidos Fraternos, y el Partido Revolucionario Febrerista forma parte de la Internacional Socialista. Sus estatutos no dicen nada al respecto. Esas incorporaciones fueron decididas en Asamblea.

Por su parte, el Partido País Solidario (PPS) es integrante de la Internacional Socialista, en calidad de miembro pleno. Se trata de una categoría intermedia entre observador y miembro pleno, pues el PPS paga cuota a la Internacional Socialista desde hace dos años. Los demás partidos con representación parlamentaria como la ANR, el Partido Patria Querida y la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos no tienen vinculación permanente con partidos del exterior y sus estatutos no mencionan nada al respecto.

Lo más cercano que hemos encontrado es que el inciso *f* del artículo 38 de los estatutos del Partido Liberal Radical Auténtico dispone que al director del Departamento de Relaciones Internacionales le corresponde establecer relaciones permanentes con las fuerzas políticas democráticas extranjeras y en especial con las latinoamericanas, con quienes buscará el logro de aspiraciones comunes, organizar la participación del Partido en las reuniones internacionales en las que fuere invitado o resolviere concurrir y organizar un consejo asesor de relaciones internacionales.

XVI. Reformas planteadas

Ya forma parte de la tradición política paraguaya la continua presentación de propuestas de reforma a las leyes electorales; actualmente de la

Ley 834/96 CE y de la Ley 635/95 "Que Organiza la Justicia Electoral". Para trabajar las numerosas propuestas de modificación, que van desde el establecimiento de una cuota del 50% para hombres y mujeres, hasta el establecimiento de candidaturas uninominales para las diputaciones y las condiciones de nombramiento de funcionarios del registro electoral, se ha conformado una comisión especial bicameral encargada de estudiar todas las propuestas modificatorias, que está integrada por cinco senadores y cinco diputados.

Uno de los integrantes de esa comisión ha redactado dos documentos con propuestas de modificación de la normativa electoral, recogiendo, en principio, las propuestas y los debates de la Comisión Especial. Una de las propuestas plantea la modificación de la Ley 635/95, que reglamenta la Justicia Electoral, y la otra la modificación de la Ley 834/96, que establece el Código Electoral.[27]

El documento de modificación de la reglamentación de la Justicia Electoral propone, entre otras cuestiones, establecer específicamente que la misma es la encargada del juzgamiento de lo sucedido en las organizaciones intermedias. Esto es lo que de hecho sucede en la actualidad, ya que, por ejemplo, en el 2002, de once acuerdos y sentencias del Tribunal Superior de Justicia Electoral, ocho se referían a casos de organizaciones intermedias como clubes, asociaciones sindicales o de otro tipo. Con el proyecto se intenta facilitar la participación electoral, ya que se propone que el Tribunal garantice la provisión del servicio de transporte gratuito para las elecciones.

En general, este proyecto otorga a la Justicia Electoral mayor incidencia en los partidos políticos; en contrapartida, también puede inferirse de la propuesta una mayor injerencia de los partidos políticos en la Justicia Electoral. En ese sentido, se plantea que ésta convoque y calendarice las elecciones internas de los partidos políticos y se establece específicamente que los jueces electorales sean quienes ejerzan la función de fiscalización de las convenciones partidarias, así como de la acreditación de convencionales; actividades desempeñadas actualmente por instancias partidarias internas. Asimismo, se propone que la Justicia Electoral, particularmente la Dirección del Registro Electoral, sea la encargada de de-

27 Ambos proyectos han sido elaborados por el actual senador del Partido Liberal Radical Auténtico, Juan Carlos Ramírez Montalbetti.

terminar las dobles afiliaciones y de excluir a los dobles afiliados de los padrones partidarios.

Por otra parte, se le otorga una mayor injerencia a los partidos políticos en la Justicia Electoral, proponiéndose la creación de los registros electorales distritales,[28] con funciones de registro de electores y organización de elecciones distritales, de funcionamiento permanente y con integrantes que serían designados a propuesta de los partidos políticos (modificación del artículo 28 de la Ley 834/95). Se establece también la figura de los *delegados electorales* con funciones temporales para las elecciones, pero con designación a propuesta de los partidos políticos.

En cuanto a las modificaciones propuestas para el Código Electoral, las más importantes se refieren a la cuota de participación política de las mujeres y a cuestiones referidas al financiamiento de los partidos. En efecto, el proyecto plantea que "en las listas internas no podrán repetirse más de dos personas del mismo sexo en la secuencia" (modificación del inciso *r* del artículo 32), lo que de hecho equivale al 30% del porcentaje mínimo de mujeres en las listas internas partidarias, en vez de la cuota mínima del 20% que actualmente existe. Se plantea además la sanción explícita de quienes no cumplen con esta disposición con la no inscripción de las listas. Es de hacer notar que la propuesta del Defensor del Pueblo de elevar la cuota al 50% no ha sido recogida aún por la Comisión Especial.

Sobre el financiamiento de los partidos políticos, el proyecto plantea la existencia de un organismo específico de la Justicia Electoral para el control de esta área, así como el aumento del monto máximo del aporte de las personas en cargos electivos, que pasaría del 5% al 10% de la remuneración del cargo, y estableciéndose además un mínimo del 5%. Se encarga también a la Justicia Electoral el establecimiento de un registro de las declaraciones juradas de los bienes de los candidatos y candidatas y la verificación de las mismas.

Otro cambio sustancial referido al financiamiento apunta a que el aporte estatal sea distribuido internamente entre las organizaciones de

28 En la organización político-territorial del país, los distritos son unidades territoriales que se corresponden, en general, con los municipios. Estos registros electorales distritales estarían sustituyendo a las actuales juntas cívicas que cumplen funciones de organismos electorales auxiliares.

base, de mujeres y de jóvenes. Se establece, de igual forma, que un porcentaje específico se destine a la educación cívica de los afiliados.

En cuanto a los subsidios electorales, las modificaciones propuestas son también importantes, ya que se plantea disminuir el monto de los mismos para los cargos unipersonales y aumentarlo por cada voto válido obtenido. La promoción de las candidaturas femeninas está nuevamente presente en el proyecto, ya que se propone que en el caso de cargos unipersonales a los que hayan accedido mujeres, habrá un 50% adicional sobre los montos establecidos de subsidios.

Las disposiciones propuestas sobre la propaganda electoral apuntan a mayores restricciones. Se plantea así la disminución del periodo de propaganda pública de 60 a 30 días, y de 30 a 21 días para los comicios internos; se disminuyen, asimismo, los espacios máximos de propaganda en los medios escritos, radiales y televisivos en más del 50%. Se evidencia en los planteamientos una intención de limitar la influencia de los medios económicos en las campañas políticas.

Es relevante la modificación acerca de las causales de extinción de los partidos políticos, pues duplica el porcentaje de votos que debe ser obtenido (del 1% al 2%) para evitar la desaparición. Para la constitución de movimientos políticos se plantea elevar el porcentaje del 0.5% de los votos válidos emitidos en las anteriores elecciones al 1% de los mismos.

En resumen, las modificaciones planteadas apuntan a un mejoramiento de las condiciones internas de igualdad en los partidos políticos, a la promoción de la participación política de las mujeres, a la democratización de los recursos económicos internos, a la limitación de la influencia del dinero en los resultados electorales, a una mayor transparencia de las finanzas y a un mayor control del funcionamiento de los partidos políticos. Como aspecto negativo se evidencia la tendencia hacia una mayor partidización de la Justicia Electoral.

Un proceso distinto es el que tiende a aumentar la cuota que garantiza la representación femenina, pues no se ha limitado a la comisión especial bicameral. Inicialmente, el Defensor del Pueblo presentó una propuesta para elevar esa cuota al 50%, constituyéndose en la primera iniciativa por la paridad. El proyecto fue trabajado por la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados y se convocó a una audiencia pública a mediados de 2004. La mayoría de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y de partidos políticos sustentan hoy la tesis pari-

taria; sin embargo, la Red de Mujeres Políticas y algunas organizaciones consideran que se debe elevar al 30% o al 33%.

Puede consignarse también que Transparencia Paraguay propicia la discusión sobre modificaciones a la regulación respecto del financiamiento de los partidos políticos.

Hasta la fecha, no ha sido estudiado ningún proyecto que proponga una ley de partidos políticos independiente al Código Electoral. En el primer semestre de 2005 se rechazó una propuesta de apertura de listas, de manera que éstas continuarán siendo cerradas y bloqueadas tanto para las elecciones internas de los partidos como para la competencia electoral entre los mismos.

Sin embargo, es tiempo de tensiones alrededor de las reformas políticas en el Paraguay. El Poder Ejecutivo promueve una reforma constitucional para derogar el artículo que prohíbe la reelección presidencial. A pesar de que a los partidos de la oposición les interesa incorporar el balotaje, junto a una multiplicidad de temas, algunos se han pronunciado oficialmente en contra de una reforma constitucional. Si bien la Constitución tiene algunos puntos que podrían ser modificados para fortalecer el sistema político democrático, nada garantiza, sin embargo, que las reformas constitucionales y legislativas sirvan para superar la crónica debilidad de la democracia paraguaya y de sus instituciones.

XVII. BIBLIOGRAFÍA

BAREIRO, Line *et al.*, *Alquimistas: documentos para otra historia de las mujeres*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1993.

——— y SOTO, Clyde (eds.), *Ciudadanas, una memoria inconstante*, Caracas, CDE-Editorial Nueva Sociedad, 1997.

BÉCKER, G., *El sistema electoral paraguayo. Bases constitucionales y legales*, Asunción, Konrad Adenauer Stiftung, 1996.

BENDEL, P., "Legislación electoral sobre partidos políticos", *Tratado de derecho electoral*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.

CHARTRAIN, F., *La Iglesia y los partidos políticos en el Paraguay*, 2 vols., Asunción, s. n., 1970, Mimeo.

DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1981.

ELÍAS, M., *La República liberal paraguaya (1904-1936). Tres décadas de poder*, 1987, Mimeo.

FLECHA, V. J. y MARTÍN, C., *Historia de la transición. Pasado y futuro de la democracia en el Paraguay*, Asunción, Última Hora, 1999.

GONZÁLEZ VARAS, S., *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Dykinson, 1995.

MARIÑAS OTERO, L., *Las Constituciones del Paraguay*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1978.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

SARTORI, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN PERÚ

Fernando TUESTA SOLDEVILLA

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos*. II. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación peruana*. III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema*. IV. *Partidos políticos*. V. *Requisitos para la constitución de los partidos políticos de alcance nacional*. VI. *Requisitos para la constitución de organizaciones políticas de alcance regional y local*. VII. *Democracia interna*. VIII. *Tratamiento de la cuota de género*. IX. *Normas en relación con otros grupos afiliados*. X. *El financiamiento de los partidos políticos*. XI. *Alianzas y fusiones de partidos*. XII. *Cancelación de la inscripción*. XIII. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas*. XIV. *Evaluación*. XV. *Bibliografía*.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

Después de la Segunda Guerra Mundial, la tendencia a constitucionalizar los derechos políticos ha ido en aumento. Estos derechos fundamentales —los que como es sabido se pueden ejercer de manera individual o asociada— se incorporaron en la legislación electoral en ejercicio de la libertad de asociación y mediante la constitución de partidos políticos. En América Latina, particularmente después de los años setenta, la tendencia ha sido constitucionalizar los partidos políticos. Es por ello que, hoy en día, en casi todas las Constituciones latinoamericanas encontramos este reconocimiento expreso.

En el caso del Perú, la relación Estado-partidos políticos transitó un largo y no poco conflictivo recorrido: antagonismo, ignorancia, legalización e incorporación constitucional. Es recién la Constitución de 1933 la primera carta que incorporó a los partidos políticos.[1] Cabe mencionar que esta Constitución surgió luego de un proceso de crisis del sistema político y de la aparición activa de las masas —aunque incipientemente organizadas— en el escenario nacional. Los partidos que intentaron canalizar sus demandas, con claro contenido antioligárquico, se convirtieron, en un sentido, en partidos antisistema.

En tal razón, la elite oligárquica no sólo reprimirá al Partido Aprista Peruano (en adelante PAP) y al Partido Comunista Peruano (en lo que sigue PCP), sino que en virtud de lo expresamente establecido por el artículo 53 de la Constitución de 1933,[2] constitucionalizará su exclusión del sistema político. Dos años antes, el PAP había obtenido, en elecciones parcialmente competitivas, alrededor de un tercio de los votos. Así, estos partidos no pudieron participar en las elecciones generales de 1936 (anuladas), 1939, 1945, 1950 y 1956. A pesar de que ambos partidos participaron en las elecciones generales de 1962 y 1963, y en las elecciones municipales de 1963 y 1966, el referido artículo 53 no fue suprimido sino hasta la Constitución de 1979.

A fines de la década de los setenta, y ante el retiro de los militares del poder, se presentó un hito en la relación entre el Estado y los partidos políticos. La transición democrática colocó a los partidos como su soporte, permitiendo que desapareciera de la Constitución el anterior articulado excluyente, y que se incorporasen de manera privilegiada —con clara influencia de la Constitución española de 1978— a los partidos políticos como hacedores de la voluntad popular y piezas fundamentales de la participación política ciudadana.

[1] Como antecedente histórico interesante pueden mencionarse los artículos 17 y 18 de la Ley Electoral de 1896, que a la letra dicen: "*Artículo 17*. Cada uno de los partidos existentes en la República tendrá derecho de designar un adjunto, con voz pero sin voto, que asista a las deliberaciones de la Junta. *Artículo 18*. Los partidos políticos, para tener derecho de enviar sus delegados a la Junta Nacional, deben tener existencia en la República, programa definido y jefe conocido, individual o colectivo". Sin embargo, como puede apreciarse, no existía un tratamiento especial sobre los partidos políticos.

[2] "*Artículo 53*. El Estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional. Los que pertenecen a ellos no pueden desempeñar ninguna función política".

Si bien la Constitución de 1993 mantuvo un articulado que trata sobre partidos políticos, éste carece del énfasis que se les otorgó en la carta de 1979.[3]

Sin embargo, la Constitución de 1979 no consideraba a los partidos como asociaciones al no inscribirlos en el libro respectivo de personas jurídicas. En concreto, se les reservaba casi como único fin la participación en las elecciones. Esto se volvió evidente cuando se discutió el financiamiento de los partidos políticos, pues a nadie se le ocurrió solicitarlo en periodos no electorales. En otras palabras, eran partidos políticos en la medida en que participaban en las elecciones. Se trataba, pues, de un marco constitucional con ausencia de una norma de desarrollo —por ejemplo, una ley de partidos políticos—. Es así que, siendo la Constitución una norma de alcance general, existían muchos vacíos al no haberse regulado la correspondiente ley sobre la materia, pues, como es sabido, es en las leyes electorales donde se regulan los temas referentes a los partidos políticos, vale decir, constitución, inscripción, candidaturas, entre otros.

II. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación peruana

1. *Constitución Política*

En 1993, luego del autogolpe encabezado por Alberto Fujimori, se promulga la Constitución Política que mantiene el tema de los partidos políticos en su articulado.

[3] La Constitución de 1979 señalaba: "*Artículo 68*. Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley. Todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos. *Artículo 69*. Corresponde a los partidos políticos o alianzas de partidos postular candidatos en cualquier elección popular. Para postular candidatos las agrupaciones no partidarias deben cumplir con los requisitos de ley. *Artículo 70*. El Estado no da trato preferente a partido político alguno. Proporciona a todos acceso gratuito a los medios de comunicación social de su propiedad, con tendencia a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores. *Artículo 71*. Durance las campañas electorales, los partidos políticos inscritos tienen acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado".

Sin embargo, además de carecer del ya referido énfasis que les otorgaba la Constitución de 1979, otro aspecto a tener en consideración es que —en la carta de 1993— los partidos políticos aparecen como un tipo más de organización dentro de un universo mayor al que se le acuña el término de o*rganizaciones políticas*, que comprende también a los denominados movimientos o alianzas.[4]

Así, el término *organización política* lleva a confusión: ¿cuáles son las características particulares de un llamado movimiento?, ¿en qué se diferencia de un partido político?, ¿son permanentes o eventuales?

Por lo demás, el artículo 35 hace referencia a la inscripción en un registro. Sin embargo, al mencionar el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación alude a los partidos políticos, mas no a los llamados *movimientos*.

Lo expuesto lleva a no saber si se trata de instituciones distintas o si, por el contrario, se trata de sinónimos, lo que ha llevado a establecer un término denominado *organizaciones políticas*, que crea aún mayor confusión, y que va a generar una serie de problemas, como se verá más adelante al analizar la Ley de Partidos Políticos.

Sobre el particular, cabe referir que quizá este problema terminológico tiene que ver más con el mundo de la realidad del fujimorismo que con la confusión de los autores de la carta magna.

En efecto, a lo largo de la década de los noventa, el discurso político estuvo dirigido a desacreditar a la política, a los políticos y a los partidos políticos. Se trataba de crear a otros sujetos portadores de prácticas y valores que superaran lo *tradicional*, señalaba el fujimorismo.

De esta manera, la mayor distancia de la política y de los partidos era exaltada. Era la política de la antipolítica. Por eso no extraña que la Constitución ingresara un articulado que se resistía a reconocer a los partidos como los portadores centrales de la participación política.

[4] El artículo 35 de la Constitución de 1993 señala: "Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. La ley establece nóminas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de los recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general".

2. *La Ley de Partidos Políticos*

Algunas consideraciones generales

Es recién con la caída del fujimorismo que se retomó la necesidad de discutir y promulgar una Ley de Partidos Políticos, norma que por cierto estuvo precedida por un número grande de iniciativas, que databan desde 1982, las cuales nunca llegaron a prosperar. Existía, en realidad, una alta desconfianza hacia el Estado y sobre todo a que cualquier gobierno pudiera manipular la vida de los partidos políticos en un país de escasa tradición democrática. Es así que la primera Ley de Partidos Políticos fue finalmente emitida mediante Ley núm. 28094, publicada el 1o. de noviembre de 2003.

Es pertinente referir en primer lugar que, como toda norma, antes de la promulgación de la Ley de Partidos Políticos se pasó por una etapa de discusión de un proyecto que fue presentado multipartidariamente a la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República. Posteriormente, de dicha Comisión salió emitido el dictamen de la Ley de Partidos Políticos y luego el Pleno del Congreso debatió y promulgó la ley, que se publicó finalmente el 1o. de noviembre de 2003. Todo este proceso llevó a que se elaboraran tres versiones, por lo que a lo largo del texto haremos algunas referencias a los textos anteriores. Estas variaciones son el claro y natural resultado de negociaciones entre las bancadas parlamentarias.

Por otro lado, en general, se trata de una norma que exige una presencia y vida real de los partidos políticos, otorgándoles derechos de los que antes carecían, pero también obligaciones que tampoco tenían antes. El objetivo es claro y declarado: la norma debe crear las condiciones para la constitución y fortalecimiento de un sistema democrático de partidos.

Cabe mencionar al respecto que la normatividad que hasta antes de la dación de esta ley regulaba aspectos sobre partidos políticos formaba parte de las diversas leyes electorales que no sólo se caracterizaban por ser reglamentaristas en su regulación, sino también contradictorias entre sí, con gruesos vacíos y una dispersión que no ayudó a los propósitos armónicos que exigen las normas de esta naturaleza. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) núm. 26859, publicada el 1o. de octubre de 1997, se ocupó de los partidos políticos a propósito de las inscripciones, indicando los requisitos y los procedimientos para su inscrip-

ción; sin embargo, no tocaba lo referido al reconocimiento o la conformación de partidos y/o agrupaciones políticas. De esta misma manera, leyes especiales como la Ley de Elecciones Municipales (26864), la Ley de Elecciones Regionales (27683) y la Ley de Elecciones Parlamento Andino norman centralmente lo concerniente a la inscripción de candidaturas.

Finalmente, respecto a estas consideraciones generales cabe mencionar que, a través de una disposición transitoria,[5] esta ley permitió a los partidos políticos inscritos adecuarse a ella hasta el 2 de febrero de 2005, salvo el requisito de la presentación de firmas de adherentes. Más adelante veremos cuál fue su verdadero impacto.

La Ley núm. 28094 consta de seis títulos, desarrollados a través de 41 artículos. Asimismo, contiene tres disposiciones transitorias. Esta norma contempla los principios generales de los partidos políticos y centra su atención básicamente en tres temas fundamentales: la constitución y el reconocimiento de los partidos políticos, la democracia interna y, finalmente, el financiamiento de los partidos y su acceso a los medios de comunicación.

III. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema

Gran parte de lo relativo al tema de los partidos políticos se encuentra relacionado con organismos electorales, salvo el tema de la ilegalización de ellos, como veremos posteriormente.

Los organismos electorales son reconocidos por la Constitución como organismos independientes y autónomos. Pero es la LPP la primera que, desde 1993, otorga de manera acertada a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) las funciones de la administración electoral, y al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) las funciones de impartición de justicia electoral, ello siempre en el marco de lo dispuesto por la vigente Constitución.[6] Así, a partir de esta Ley, la ONPE tiene las funciones ad-

5 Primera disposición transitoria.

6 El JNE tiene, en la Constitución de 1993, seis funciones propias de la administración electoral. También encontramos treinta y dos funciones de la administración electoral en la Ley Orgánica de Elecciones (LOE), quince en la Ley de Elecciones Municipales, cinco en la Ley de Elecciones Regionales y diez en la Ley de Participación y Control Ciudadano. Éste es el principal factor que ha venido creando problemas en la duplicidad

ministrativas de vender los materiales necesarios para la recolección de firmas de adherentes, la verificación de la autenticidad de éstas, la asesoría y asistencia a los partidos políticos en sus elecciones internas y la supervisión del financiamiento de las organizaciones políticas. Asimismo, se encarga de la asignación a los partidos políticos de los espacios que son difundidos en medios de radio y televisión a través de la franja electoral, durante la campaña electoral, así como de la asignación de espacios en medios de comunicación durante los periodos no electorales.

Por su lado, el JNE, no obstante ser un organismo esencialmente jurisdiccional y debido a una inadecuada distribución de competencias de la Constitución de 1993, tiene a su cargo como función administrativa el Registro de Organizaciones Políticas a través de su Oficina de Registro de Organizaciones Políticas (OROP). En cuanto a sus funciones jurisdiccionales, la ley le encarga resolver las impugnaciones emitidas por la ONPE en relación con el financiamiento de los partidos.

Otras instancias que intervienen en el tema de los partidos políticos son la Corte Suprema de Justicia, que a pedido del fiscal de la nación o del Defensor del Pueblo podrá declarar la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios democráticos. Asimismo, dentro del marco de sus facultades, el Tribunal Constitucional podrá atender y resolver las demandas de inconstitucionalidad que puedan derivar de la aplicación o el ejercicio de las leyes por parte de las instituciones del Estado.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Concepto*

La definición del concepto de partidos políticos constituye un aspecto fundamental de la ley, pues a partir de allí se formaliza y consagra la real

de funciones entre los organismos electorales constitucionalmente autónomos, en la gestión de la administración electoral, en la garantía para los competidores y en el mayor gasto en los procesos electorales. Es precisamente por esta razón que la Comisión de Constitución del Congreso ha emitido un dictamen de reforma constitucional para separar las competencias de la administración electoral que corresponden a la ONPE (como organismo encargado de la planificación, organización y ejecución de los procesos electorales) de las competencias jurisdiccionales que corresponden al JNE (como organismo encargado de impartir justicia en materia electoral).

trascendencia de los partidos políticos, otorgándoseles un grado de institucionalidad del que antes carecían, por lo que los convierte en base y sustento del sistema democrático.

En relación con los fines y objetivos de los partidos políticos, en realidad se ha optado por un listado genérico de nueve literales. Entre dichos objetivos y fines se encuentran la defensa del sistema democrático, la contribución a la paz de los partidos, la formulación de ideas y planes, la representación de la voluntad de los ciudadanos, la contribución en la educación y participación política, la participación en los procesos electorales, la contribución a la gobernabilidad del país, así como la realización de actividades de cooperación y proyección social.

Sin embargo, la definición conceptual que desarrolla la ley pareciera colisionar con lo dispuesto por la Constitución. A diferencia de la carta de 1979, en la que se dedicaban cuatro artículos al tratamiento de los partidos políticos, la vigente de 1993 sólo se refiere a los partidos políticos en el artículo 35, en la que se incluye como término confuso y genérico el de *organizaciones políticas*, además de los términos partidos políticos, movimientos y alianzas. Cabe referir al respecto que los llamados *movimientos* constituyen una imprecisión que más que aclarar, confunde. En cuanto a las alianzas, se supone que son entre partidos o movimientos, resultando en todo caso innecesario colocarlas como si fueran distintas a los anteriores.

Vale la pena recordar al respecto que, tal como lo referimos anteriormente, la Constitución de 1993 se elaboró al poco tiempo del golpe de Estado encabezado por Fujimori, que tuvo entre sus líneas discursivas más recurrentes el ataque a los partidos políticos. Quizá ello explique el único artículo genérico.

Ahora bien, no obstante haber sido elaborada en otro contexto político, la Ley de Partidos Políticos tiene como marco lo dispuesto por la vigente carta de 1993, es decir, tiene el límite de definición antes comentado. Sin embargo, a partir de una adecuada interpretación de las normas constitucionales, propone no una ley de *organizaciones políticas*, sino de *partidos políticos.* Por ello, en su artículo 1o. señala que éstos expresan el pluralismo democrático y que "concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y la base del sistema democrático". Por lo demás, la Ley señala, de manera

restrictiva, que se reserva la denominación "partido" a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas. La Constitución de 1993 ya señalaba, por su parte, que la inscripción de los partidos políticos se realizaba en el registro correspondiente. De otro lado, la ley reconoce a los partidos personería jurídica de derecho privado.

2. *Constitución de los partidos políticos*

La constitución de los partidos políticos está normada de manera rigurosa. De esta forma, la ley se constituye en la primera barrera de acceso y, por tanto, contiene una función *reductiva* indirecta en el número de partidos en el sistema que, sin embargo, no operó, pues a septiembre de 2005 ya se habían inscrito 29 organizaciones políticas en la OROP. Las razones las veremos más adelante.

Si bien los partidos políticos se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores, luego de cumplidos los requisitos establecidos en la Ley de Partidos Políticos se deben inscribir, en un solo acto, en la OROP, que se ha formado en el JNE.[7] Por lo tanto, la inscripción le otorga el nacimiento legal en virtud del cual obtienen derechos y deberes derivados de la ley. Es más, de conformidad con el artículo 4o. de la Ley, en tanto el partido político mantenga su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, no es necesaria ninguna adicional para efectos de la realización de actos civiles o mercantiles, cualquiera sea su naturaleza. Este registro tiene un carácter público y está abierto permanentemente, excepto los seis meses anteriores y tres posteriores al proceso electoral.[8]

Por otra parte, resulta importante mencionar que, de acuerdo a esta Ley, la OROP, como bien señala su nombre, ya no es solamente de partidos políticos sino en general de organizaciones políticas, término éste

[7] En las versiones anteriores a la ley, este registro de partidos políticos se encontraba a cargo de la ONPE, pues se trataba de una función de la administración electoral. Sin embargo, esto colisionaba con el artículo 178, inciso 2, de la Constitución, que dispone que compete al JNE mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas. Por lo tanto, para que esta competencia administrativa deje de ser del JNE se requerirá necesariamente de una reforma constitucional.

[8] Resulta importante referir que a lo largo de la ley se utilizan diferentes términos para señalar el día de las elecciones. Por ejemplo, en este caso se habla de proceso electoral. Sin embargo, esta definición resulta incorrecta debido a que el proceso electoral no es una fecha sino un conjunto de fechas, lo que lleva a confusión.

que ha sido acuñado en la Constitución de 1993 y que debilita el sentido inicial de una ley que pretendía ser exclusiva para partidos políticos.

V. Requisitos para la constitución de los partidos políticos de alcance nacional

Si bien anteriormente las llamadas organizaciones políticas se inscribían centrando sus requisitos en la presentación de firmas de adhesión de ciudadanos que se encontraban en el padrón electoral, siendo aquél un requisito fundamental y casi único, con la Ley de Partidos Políticos esto cambia.[9] Los requisitos contemplados en la ley son seis: acta de fundación del partido político; relación de adherentes en un número no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones; presentación de comités partidarios; presentación del estatuto; la designación de personeros legales, y designación de representantes.[10]

En realidad, estos requisitos contienen una serie de exigencias que los partidos deben cumplir. De esta manera, en el *acta de fundación* debe constar el ideario que contenga los principios, los objetivos y la visión que el partido tiene del país. Tiene que constar, además, la relación de los órganos directivos y de los miembros que lo conforman, la denominación y el símbolo partidario,[11] así como el domicilio legal.

Un cambio sustantivo de la Ley de Partidos Políticos es el relativo a la verificación de *firmas de adherentes*. Éstas y sus respectivos documentos de identidad deben ser presentados ahora ante la OROP del JNE, en los formularios que proporciona la ONPE, siendo ésta quien se encarga de

9 Para las elecciones de 1978, se solicitó 40 mil firmas. En 1984 se modifica la ley para exigir 100 mil firmas. Luego de las elecciones de 1995, el requisito cambia: de ser un número absoluto se establece un porcentaje. Así, se exigió el 4% del padrón electoral, esto es, casi medio millón de electores.

10 Cabe señalar que en las versiones anteriores, tanto del dictamen como del proyecto, se encontraba el requisito, que fue posteriormente retirado, que obligaba a la presentación de una declaración jurada suscrita por los fundadores, donde constaba la adhesión, el respeto y la contribución al fortalecimiento del sistema democrático.

11 Éstos tienen una serie de prohibiciones, como que no existan denominaciones iguales o semejantes o que induzcan a confusión. Tampoco está permitido el nombre de personas naturales o jurídicas o lesivas a nombres e instituciones, o a una denominación geográfica como único calificativo, símbolos nacionales o marcas registradas, o imágenes y figuras que correspondan a personas naturales o jurídicas.

emitir la constancia de la verificación respectiva. Éste es un cambio importante, pues la verificación de firmas de adherentes estaba en manos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Con la Ley de Partidos Políticos esta función regresa a la ONPE.[12] Pero el cambio mayor se realizó en relación con el universo contemplado del porcentaje exigido para la presentación de firmas de adherentes. En muchas leyes electorales se colocaba al padrón electoral como el universo de referencia, tanto para la recolección de firmas como para revocar a una autoridad municipal o regional. La crítica radicaba en que el padrón electoral no permitía dar un número referencial justo, pues generalmente señala una cantidad mayor a la existente, dado que la depuración no se hace con la premura y eficiencia que se requiere.

El RENIEC, pese a sus esfuerzos, depende del envío de las bajas de muchos órganos públicos que no lo hacen debida ni oportunamente. De esta manera, se señaló que el establecimiento del 1% debía hacerse en relación con otro universo, siendo el más seguro el número de electores que efectivamente se hicieron presentes en la última elección general.

Por otro lado, antes de esta ley, cualquier promotor podía comprar los formatos para la inscripción de un partido y contaba hasta con los cinco años que van entre el inicio y el final de un periodo presidencial y parlamentario, reservando incluso el nombre. Ahora la ley restringe el plazo. De acuerdo con el artículo 5o., los partidos políticos tienen un plazo de un año, contado a partir de la adquisición de los formularios, para la recolección de firmas y la presentación de la solicitud de inscripción ante el JNE. Ésta es una medida que hace más exigentes los requisitos de inscripción.

Pero es en el artículo 8o., referido a la presentación de *comités partidarios de afiliados*, donde se podría afirmar que se concentra el requisito más exigente. La Ley de Partidos Políticos hace un deslinde entre los términos adherente y afiliado, que normalmente han sido usados de forma

12 En 1997 hubo una contienda de competencia ante el Tribunal Constitucional entre RENIEC y ONPE. El Tribunal Constitucional señaló que a quien le corresponde la función de verificación de firmas de adherentes es a la ONPE. Así lo hizo hasta el 2000, cuando con motivo de la falsificación de firmas de adherentes de la agrupación política Perú 2000, en la que estuvo involucrado personal de la ONPE de aquel entonces, se modifica la ley, pasando esta función al RENIEC, quien la tuvo hasta la Ley de Partidos Políticos. Los proyectos y las leyes aprobadas, como la Ley de Incentivos de Creación de Regiones, devuelven a la ONPE dicha función.

indistinta. Se entiende por adherente al ciudadano que apoya la inscripción del partido, movimiento político u organización política de alcance local, indicando su firma y el número del documento nacional de identidad en los planillones. En cambio, afiliado es el militante con derechos y deberes partidarios.

Los comités partidarios son, a final de cuentas, el requisito organizativo que fundamenta la existencia de la agrupación política. El artículo 8o. hace referencia a que, entre los requisitos, deben presentarse actas de constitución de comités de partidos en un tercio de las provincias del país —es decir, 65 de las 194—, ubicadas por lo menos en las dos terceras partes de los departamentos, es decir, en 17 de los 25 departamentos. Actas que deben ser suscritas por al menos 50 afiliados debidamente identificados. En consecuencia, un partido político requiere como mínimo 3,250 afiliados. Éste es un hecho fundamental, no sólo porque ya determina un mínimo de afiliados de un partido, situación que ninguna ley electoral anterior contemplaba, sino que éstos deben estar distribuidos territorialmente en casi todo el país. Por lo demás, esta relación de afiliados pasa a ser un listado público, pues constituye el *padrón partidario*, siendo los únicos que tendrán derechos y obligaciones en la organización política.

Por su parte, el *estatuto* es otro de los nuevos requisitos estipulados por la ley. En él se debe normar la vida interna del partido político y es, con base en la transparencia en la información, un documento público que se mostrará a través de Internet. Si bien cada partido tiene libertad de elaborar su propio estatuto, deben estar presentes: la denominación y símbolo partidario; la descripción de la estructura interna; la existencia de por lo menos un órgano deliberativo en donde estén presentes todos los afiliados; los requisitos de afiliación; los requisitos para tomar las decisiones internas al interior de la organización política; el órgano máximo, que debe estar constituido por una Asamblea General; las normas de disciplina; las sanciones y los recursos de impugnación; el régimen patrimonial y financiero; la regulación de la designación de representantes legales y la del tesorero, y las disposiciones relativas a la disolución del partido. El partido político está obligado a entregar una vez al año el padrón de afiliados actualizado a la OROP para su publicación en su página electrónica.

Como se observa, los requisitos para la inscripción de partidos políticos resultan ser exigentes. Sin embargo, un balance de lo ocurrido hasta septiembre de 2005 muestra una situación distinta a la esperada. Al momento de promulgarse la Ley de Partidos Políticos, tenían inscripción vigente 24 organizaciones políticas, que tuvieron la posibilidad de adecuarse a la ley presentando ante la OROP la documentación exigida en el artículo 5o., salvo el literal *b*, que exigía la presentación del 1% de firmas de adherentes, para lo que tuvieron un plazo de quince meses. Finalizado el plazo, todas las organizaciones cumplieron con estas exigencias, agregándosele cinco organizaciones más. Un hecho de esta naturaleza llamó la atención.[13]

Como toda inscripción, el artículo 10 de la Ley de Partidos Políticos exige de un periodo y un proceso de tacha contra la solicitud de inscripción. Para tal efecto, lo interesante de este artículo es que se debe publicar dicha inscripción en la página Web de la OROP, además de un resumen en el *Diario Oficial El Peruano*. En dicho resumen deberá constar la denominación y símbolo del partido, y el nombre de sus fundadores, dirigentes, apoderados, personeros y representantes legales.

Cabe mencionar al respecto que no quedó claro si debía entenderse por solicitud de inscripción únicamente aquel documento corto en el cual se pide la inscripción del partido, o si, por el contrario, debe entenderse que tiene que estar acompañada del conjunto de la documentación que la sus-

[13] Al respecto, se difundieron denuncias en los medios de comunicación sobre supuestas inscripciones de comités partidarios con irregularidades. El fraccionamiento de la representación partidaria peruana, si bien podía responder a una realidad de serios problemas para agregar y sistematizar demandas e intereses sociales de parte de los partidos políticos, parecía tener raíces también en algo más simple: la falsificación de supuestos comités partidarios. Según las denuncias periodísticas, varias agrupaciones políticas consiguieron su inscripción falsificando actas de fundación, con nombres fraguados y apelando a otros métodos ilegales. Todo parecía indicar que la OROP del JNE no había cumplido con verificar —con todos los métodos y recursos disponibles— de manera rigurosa la documentación que le presentaron los 29 partidos que habían alcanzado su inscripción. El JNE respondió que había cumplido con la ley y no podía hacer nada más que lo que ésta exigía. Añadió, por otro lado, que se trataba de una campaña para desprestigiarlo. Sin embargo, no se daba respuesta al alto número de organizaciones políticas inscritas en la OROP que contravenían los supuestos de la realidad política peruana. Si existían indicios de irregularidades debieron ser investigados. Sin embargo, no se hizo, con lo que el proceso electoral presidencial y parlamentario se encaminaba con un tema no esclarecido y peligroso para el futuro.

tenta. De acuerdo con lo establecido por el artículo 5o., la solicitud de registro se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada, como ya se ha dicho, por el acta de fundación, la relación de adherentes, los comités partidarios, el estatuto, y la designación de personeros y representantes legales.

Esta necesidad de determinar si se trata de la solicitud que debe adjuntar toda la documentación o si simplemente se trata del documento de solicitud, resulta importante, pues la tacha debe presentarse dentro de los cinco días posteriores a la publicación y se realizaría sobre la base de lo publicado en el *Diario Oficial El Peruano*. Y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10 de la ley, dicha publicación lo único que hace es constar, de manera resumida, la denominación y símbolo del partido, y el nombre de sus fundadores, dirigentes, apoderados, personeros y representantes legales. En consecuencia, de ser así, no estarían sujetas a tacha, por ejemplo, el acta de fundación —que a su vez contiene la relación de adherentes o el acta de constitución de comités partidarios— o el estatuto. Aquí la ley ha dejado un vacío que puede crear problemas más adelante (artículo 10).

Como efectos de la inscripción, en el artículo 11, se otorga al partido político personería jurídica. Por su parte, el artículo 12 establece que no se requiere de autorización previa para la apertura y funcionamiento de locales partidarios, disponiendo asimismo que la OROP publica en su página electrónica el domicilio legal de cada partido político. El caso del local partidario fue un tema en las denuncias periodísticas de supuestas irregularidades en la inscripción, pero según el JNE la ley no obliga a que los comités partidarios tengan locales.

VI. Requisitos para la constitución de organizaciones políticas de alcance regional y local

Un tema ya referido que se encuentra consagrado de manera singular en la ley ha sido todo lo referente a las organizaciones que no son de carácter nacional. La Constitución señala en el artículo 35, ubicado en el capítulo correspondiente a los derechos y deberes políticos, que quienes canalizan la participación política son las organizaciones políticas como los partidos políticos, los movimientos o las alianzas. De esta manera se

abrió el abanico de posibilidades, allí donde antes solamente existían los partidos políticos. Así, la Ley de Partidos Políticos tenía que señalar dentro de su articulado aquellos correspondientes a los partidos que no son de alcance nacional.

Tanto en el proyecto de ley como en el dictamen se incluyó un artículo cuyo título se refería a las *listas independientes*. Sin embargo, a lo largo del debate se señaló que justamente el término *independiente* había sido usado por el fujimorismo contra los partidos políticos. El independentismo pasó a ser el término que concentraba todo un periodo y una época de lucha contra los partidos políticos. No sólo era un término que encaminaba a la imprecisión y confusión, sino que la ley tenía un propósito reivindicativo para los partidos políticos. Finalmente, en la Ley de Partidos Políticos aparece de una manera totalmente distinta a los proyectos anteriores. Así, se consagra en el título III la "Constitución y reconocimiento de los movimientos y de las organizaciones políticas de alcance local". De allí se parte de una solución ingeniosa: se impide la existencia de partidos regionales, pero como la Constitución señala la existencia de *movimientos*, la Ley de Partidos Políticos precisa que son aquellas organizaciones que tienen un alcance regional o departamental. Asimismo, la ley prevé la existencia de *organizaciones políticas locales*, es decir, de aquellas que tienen alcance provincial o distrital. Los movimientos de alcance regional o departamental pueden participar en elecciones regionales o municipales, y las organizaciones políticas de alcance local, lo pueden hacer en elecciones municipales, provinciales y distritales.

Para ello tienen que escribirse en la OROP, la que abrirá un registro especial. La ley precisa que tanto las organizaciones de alcance regional como las de alcance local tienen que cumplir, al igual que los partidos, con presentar el 1% de firmas de ciudadanos que se adhieren a esa lista y el número de sus documentos de identidad en la circunscripción en donde desean competir. En el caso de las organizaciones de alcance regional o departamental, deben, además, presentar actas de constitución de comités en la mitad más uno de las provincias, y en el caso de organizaciones locales, en la mitad más uno de los distritos. En el caso de una organización local que participa a nivel distrital, deberá presentar un comité partidario en aquel distrito donde compite. Estas actas no constituyen un mero formalismo, sino que deben estar suscritas por no menos de 50 adherentes debidamente identificados. Sin embargo, a diferencia de los partidos políticos, en el caso de las organizaciones políticas de alcance lo-

cal, concluido el proceso se procede a la cancelación de oficio del registro respectivo. La ley no señala nada en relación con los movimientos de alcance regional. En principio, ante la ausencia de regulación explícita, éstas mantendrían su inscripción.

De todo lo anterior se colige lo siguiente. Si bien es cierto que la Ley de Partidos Políticos no se circunscribe a normar la vida de los partidos políticos de alcance nacional, ha tenido que hacerlo, porque así lo señala la Constitución, con otro tipo de organizaciones no llamadas partidos políticos, pero haciendo más exigente su inscripción, pues antes tenían como único requisito la presentación de las firmas de adherentes. Si bien el porcentaje ha bajado del 2.5% del padrón al 1% de adherentes con relación a los electores que se presentaron en la última elección nacional, este requisito no constituye lo central de la inscripción. Por ejemplo, en el caso de la candidatura a la alcaldía de Lima se requerirán aproximadamente 20 comités con 50 afiliados; es decir, al menos 1,000 afiliados. En conclusión, el artículo 17 de la ley aspira a cumplir una función *reductora* en el número de partidos políticos.

Condición de afiliado a los partidos políticos

Un título particular de la ley es el IV, que trata sobre la condición de afiliado, a quien se define como ciudadano con derecho al sufragio, es decir, mayores de 18 años, no solamente para fines de candidaturas, sino también para la pertenencia a los comités partidarios. Los jóvenes menores de 18 años quedan al margen del reconocimiento que la ley propone.

Un elemento de transparencia y de control sobre los partidos políticos es que el padrón de afiliados que entrega el partido político a la OROP será publicado en la página electrónica de éste y lo renovará una vez por año. Se ha intentado de esta manera poner fin al simple formalismo que se practicaba en muchas organizaciones políticas, que presentaban listas de afiliados que en realidad no lo eran. Ahora, a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el afiliado no sólo ostenta derechos y deberes sino que forma parte de un padrón electoral, que es referente para una serie de actividades y decisiones que tiene que llevar adelante un partido.

Finalmente, la ley impide que se pueda candidatear por más de una lista. Quien desee hacerlo tiene que renunciar a su organización cinco meses antes del cierre de la inscripción de candidaturas, esto es, siete meses antes a la fecha de la elección.

TABLA 1. CATEGORÍAS DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

	Partidos políticos	*Movimientos*	*Organizaciones de alcance local*
Alcance	Nacional	Regional o "*departamental*"	Provincial y distrital
Participación política	Todo tipo de elección	Elecciones regionales y municipales	Elecciones municipales
Órgano ante el que se inscriben	Registro de Organizaciones Políticas (ROP)	Registro Especial (adscrito al ROP)	Registro Especial (adscrito al ROP)
Requisitos para su constitución	a) Acta de fundación b) Relación de adherentes no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional (con firmas verificadas). c) Actas de constitución de comités partidarios en por lo menos, 1/3 de provincias del país, ubicadas en al menos las 2/3 partes de los departamentos. d) Estatuto del partido e) Designación de personeros legales, titulares y alternos. f) Designación de uno o más representantes legales del partido.	a) Relación de adherentes no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional *dentro de la circunscripción.* — Desarrolle actividades. — Pretenda presentar candidatos. b) Actas de Constitución de comité partidario en la mitad más 1 del número de provincias.	a) Relación de adherentes no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional *dentro de la circunscripción.* — Desarrolle actividades. — Pretenda presentar candidatos. b) Actas de constitución de comités partidarios en la mitad más 1 del total de distritos; (provincial) y un comité partidario en el distrito (distrital).
Plazo para la inscripción	— 180 días (6 meses) anteriores a la fecha de la elección). — Dentro del año posterior a la adquisición del kit electoral.	— 210 días anteriores a la fecha de la elección. — Dentro del año posterior a la adquisición del kit electoral.	— 210 días anteriores a la fecha de la elección. — Dentro del año posterior a la adquisición del kit electoral.

TABLA 1. CATEGORÍAS DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS (continuación)

	Partidos políticos	*Movimientos*	*Organizaciones de alcance local*
Concluido el proceso electoral	Mantiene su registro, salvo que no alcance el umbral o no obtenga la representación parlamentaria que prevé la ley	Mantiene su registro	Cancelación automática de oficio

VII. DEMOCRACIA INTERNA

El título V de la Ley de Partidos Políticos está dedicado a la democracia interna. Forma parte de los articulados más demandados, pues las críticas más frecuentes a los partidos políticos eran en relación con su vida interna. Es decir, que los partidos tengan una vida interna sometida a la decisión y participación de sus miembros. Esto es lo que se busca lograr con este título al señalar que se debe utilizar el mecanismo de elección interna, tanto de las autoridades como de los candidatos de los partidos en todos lo niveles.

Si bien es cierto que hay aspectos de la ley que pueden calificarse de reglamentaristas, también es verdad que el estatuto —documento elaborado por el propio partido— adquiere un nivel normativo fundamental, pues en él se establece y regula todo lo concerniente a la democracia interna. Un aspecto que señala la ley es que la elección de las autoridades y candidatos a cargos públicos de elección popular la debe realizar el órgano electoral central del partido, que debe estar conformado por un mínimo de tres miembros y que cuenta con órganos descentralizados colegiados que funcionan en los comités partidarios provinciales. En consecuencia, se está refiriendo la ley a un mínimo de 65 órganos electorales descentralizados. El órgano electoral tiene a su cargo la realización de todas las etapas del proceso electoral. Como éste ha sido un punto débil de los partidos políticos, dado que las elecciones internas —cuando las había— se realizaban de manera artesanal y carecían muchas veces de legitimidad, el artículo 21 de la ley establece que los partidos políticos podrán contar con el apoyo y la asistencia técnica de la ONPE en el pla-

neamiento del proceso y cronograma, elaboración del padrón, la inscripción de candidatos, la elaboración de material, la publicidad electoral, la conformación de la mesa receptora de votos, el acta de votación, el escrutinio, la entrega de resultados, la resolución de impugnaciones y la proclamación de resultados. Se señala que la ONPE debe emitir informes sobre el desarrollo del proceso, y en caso de constatar irregularidades, debe notificar al órgano electoral central del partido para que éstas se subsanen.

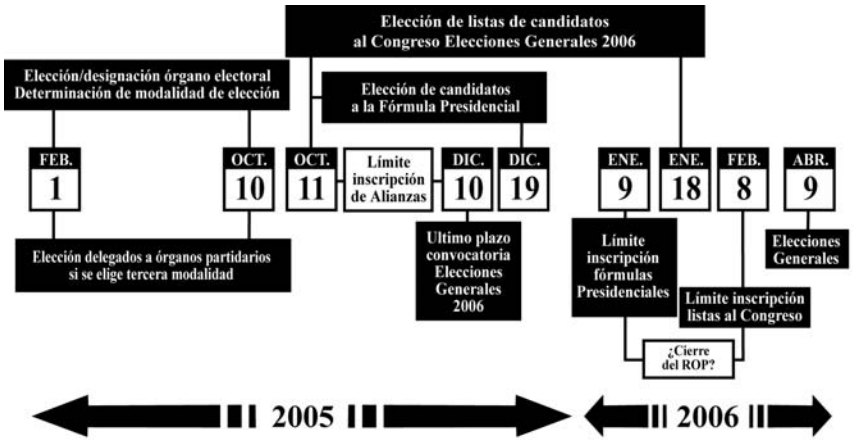
Es decir, la participación de la ONPE no consiste en la observación, supervisión o fiscalización del desarrollo del proceso, sino en asistir y apoyar técnicamente al órgano central en cada una de las etapas. Por lo demás, su participación no es obligatoria sino a pedido de la organización política. Este hecho no es solamente nuevo, sino que también permite subrayar la legitimidad del órgano electoral, que a través de la ley tiene un nivel de vínculo con la democracia interna de los partidos.

Asimismo, la ley exige una *renovación* de autoridades partidarias que debe hacerse cada cuatro años. En el cronograma electoral, la ley señalaba que los partidos deberían realizar *elecciones internas* para elegir a sus candidatos a puestos de representación entre los 210 y 180 días anteriores a la fecha de la elección. Por ejemplo, entre septiembre y octubre de 2005 para los que postulaban para las elecciones de 2006. El artículo 23 dispone que quienes están *sujetos a la elección* interna son los cargos a postulación para la Presidencia y dos Vicepresidencias de la República; los candidatos al Congreso; los candidatos a la presidencia, vicepresidencia y consejeros de los gobiernos regionales; los alcaldes y regidores de los concejos municipales y cualquier otro que disponga el estatuto del partido. En la práctica, nos encontramos frente a un número muy alto de cargos —14,369— sujetos a una elección al interior de un partido político. Para el caso de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, se trata de una pequeña lista de tres, pero los representantes al Congreso son 120. En total, 123 cargos que deben someter los partidos políticos inscritos.[14]

[14] Con mayor razón si se tiene en cuenta que en noviembre de 2006 se realizarán elecciones municipales y regionales en las que se disputan los cargos de presidente, vicepresidente y consejeros regionales, además de alcaldes y regidores de los concejos municipales. En total, 14,246 cargos. Es decir, entre abril y mayo de 2006 los partidos, así como las listas de alcance regional y local, deben desarrollar procesos electorales internos bastante complejos. El problema que debe tenerse en consideración es que en abril de

La *modalidad de la elección* es importante, y de conformidad con el artículo 24 de la ley la decide el órgano máximo del partido, es decir, la asamblea general de sus miembros o representantes. La ley estima que cuando menos las cuatro quintas partes del total de candidatos, tanto del Congreso como consejeros regionales o regidores, deben ser elegidos bajo alguna de las siguientes modalidades: elección universal, libre, voluntaria, igual, directa y secreta de los afiliados y ciudadanos no afiliados, es decir, una suerte de primarias; o la elección universal, libre, igual, voluntaria, directa y secreta de los afiliados, es decir una típica elección interna partidaria; o la elección a través de los órganos partidarios conforme lo disponga el estatuto. En esta última modalidad, sin embargo, los delegados deben elegirse por el voto libre, igual y secreto de los afiliados, conforme lo señale el estatuto.

CRONOGRAMA DE LAS ELECCIONES GENERALES 2006



Fuente: Página Web de la ONPE.

2006 se estará realizando la primera vuelta electoral presidencial y elecciones para el Congreso, y a fines de mayo la probable segunda vuelta.

La ley señala que hasta la quinta parte del total de número de candidatos, salvo para el caso de candidatos a presidente y vicepresidentes de la República, pueden ser designados directamente por el órgano partidario que disponga el estatuto, siendo esta facultad indelegable. Por lo tanto, el estatuto tiene discrecionalidad para señalar qué órgano del partido debe tener esa facultad. Puede ser la secretaría general, la presidencia o un órgano colegiado. La crítica que se hace a este artículo es que en los partidos altamente personalizados, el líder puede manejar la confección de las listas y evadir la voluntad de los afiliados. En el caso de elección de autoridades del partido, ésta se realizará conforme a lo que disponga el estatuto y de acuerdo al órgano máximo del partido, que como hemos visto es la asamblea general de sus miembros o sus representantes.

En la práctica, las elecciones internas constituyen un serio problema para los partidos políticos. La fragilidad constitutiva, en medio de un contexto de alta desaprobación hacia los partidos políticos, llevó a éstos a modificar la Ley de Partidos Políticos. Así, el Congreso de la República aprobó la Ley 28581 en su sesión del 22 de junio de 2005. La modificatoria, sin embargo, desnaturalizó el concepto del orden y exigencia que contenía la ley. Esto se manifestaba en que los partidos políticos debían primero decidir si competían solos o establecían alianzas o coaliciones. Después de la fecha límite desarrollaban elecciones internas. De esta manera, el 10 de octubre, medio año antes, los electores conocían exactamente quiénes estaban legalmente aptos para inscribir sus candidaturas. El único escenario distinto sería si alguno no se inscribe, con lo que podía haber menos candidatos inscritos, pero nunca más del número que nacía de las elecciones internas. Esta medida tenía también el propósito de reducir el espacio de los *outsiders*, ya que éstos requieren tiempos cortos de exposición y no los seis meses que contemplaba la ley. En virtud de la modificación, los partidos políticos realizarían sus elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular entre los 180 días anteriores de la fecha de elección y los 21 días anteriores al plazo para la inscripción de candidatos, tal como lo muestra el gráfico anterior. Se aplaza la elección del candidato presidencial del 10 de octubre al 19 de diciembre y la de los congresistas del 10 de octubre al 18 de enero; es decir, cerca del límite de la inscripción oficial. Se hace lo propio con la fecha límite para la constitución de alianzas o coaliciones partidarias, desplazando la fecha límite del 10 de octubre al 10 de diciembre. En consecuencia, se trastoca las fechas, se confunden entre ellas y se acercan a

los plazos de inscripción, con lo que se perdió todo lo avanzado en materia de orden de cronograma, que garantizaba claridad y transparencia en los procesos previos por parte de los partidos políticos.

VIII. Tratamiento de la cuota de género

Finalmente, en relación con la cuota de género, la legislación esquiva el término para señalar más bien que se trata de *participación de hombres y mujeres*. La ley establece que para la elección de autoridades, así como candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al 30% del total de candidatos. No se estipula, sin embargo, ninguna alternancia. Se repite lo que ya se encuentra normado en la Ley Orgánica de Elecciones y las leyes de elecciones regionales y municipales; lo único nuevo es lo referente a la cuota para elegir autoridades de los partidos. Sin embargo, no existen en la Ley de Partidos Políticos sanciones por el incumpliendo de la cuota de género, particularmente en el caso de la elección de las autoridades del partido. Más bien, la inscripción de las listas puede ser anulada por el JNE si no presentan el porcentaje mínimo señalado por la ley electoral.

IX. Normas en relación con otros grupos afiliados

Después de la cuota de género, el método se fue extendiendo a otros casos, no siempre con éxito. Es así que no existe ninguna regulación de cuotas para el caso de la juventud. En el caso de los grupos étnicos, existe un tratamiento en las leyes de elecciones municipales y regionales, mas no en la Ley de Partidos Políticos. En aquéllas se estipula que las listas de candidatos deben incluir al menos el 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios.

X. El financiamiento de los partidos políticos

Otro aspecto importante en la ley es el referente al financiamiento de los partidos políticos, el que se encuentra normado en el título VI. En el Perú se reconoce el financiamiento público y privado.

1. *El financiamiento público*

El financiamiento público directo lo reconoce el artículo 29, al destinar el Estado el 0.1% de la unidad impositiva tributaria (UIT) por cada voto emitido para el Congreso en la última elección general. Para el 2004, la UIT es de 3,200 nuevos soles. Por lo tanto, si en la última elección general de 2001 hubo 9,305,950 votos para todos los partidos políticos, el financiamiento público llegaría a 29,779,040 nuevos soles, equivalente a 8,508,297 dólares. Éste debe ser entregado a razón de un quinto por año. Es decir, casi 6 millones de soles anuales (equivalente a 1 millón 700 mil dólares). Este financiamiento público directo se otorgaría con cargo al presupuesto general de la república, y los fondos deberán ser utilizados en actividades de formación, capacitación e investigación, así como para los gastos de funcionamiento ordinario.

El financiamiento público directo se debe gastar en el quinquenio posterior a la elección general. Por ejemplo, haciendo un ejercicio de simulación, los partidos en su conjunto habrían recibido este año 5,955,808 nuevos soles. Para la distribución de este financiamiento público directo, el 40% se entrega en partes iguales a los partidos que obtienen representación parlamentaria, el otro 60% restante se distribuye en forma proporcional a los votos obtenidos por el partido en la elección de representantes al Congreso.

Sin embargo, y debido a una discusión pública, el articulado anterior se convirtió en polémico, por lo que en la tercera disposición transitoria de la ley se dispuso que la distribución de los fondos públicos se aplicaría a partir de enero de 2007 y de manera progresiva de acuerdo con las previsiones presupuestales. Es decir, el financiamiento público no necesariamente va a tener una aplicación inmediata posterior a la elección general de 2006.

2. *El financiamiento privado*

De otro lado, lo que siempre ha existido en el Perú es el financiamiento privado, pero sin ninguna regulación. La Ley de Partidos Políticos señala en su artículo 30 que son recursos privados las cuotas y aportes de los afiliados, los productos de las actividades del partido, los rendimien-

tos del patrimonio, los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la ley, los créditos que concierten, los legados que reciban y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan. En relación con los ingresos por actividades, éstos no deberán exceder de 30 UIT al año en el caso en que no se pueda identificar a los aportantes, eso significaba 96 mil nuevos soles para el 2004. Por otro lado, si bien se ha restringido el aporte de una misma persona natural o jurídica, el límite es alto, en este caso 60 UIT al año; es decir, una sola persona podría aportar hasta 192 mil nuevos soles. Cabe mencionar que los ingresos provenientes de cualquier fuente deben estar registrados en los libros de contabilidad.

Por su parte, los aportes prohibidos se han reducido a tres: no pueden recibir aportes de alguna entidad de derecho público o empresa del Estado, de alguna confesión religiosa, y de partidos y agencias de gobiernos extranjeros, excepto cuando los aportes estén destinados a formación, capacitación e investigación.

En principio, los candidatos no pueden recibir donación directa de ningún tipo. Pero en el artículo 31 de la ley aparece una variación en relación con el proyecto. Los candidatos podrán recibir, con conocimiento de su partido, aportaciones directas con los límites del artículo 30. Difícilmente un partido no toma conocimiento o le va impedir, por ejemplo, a su candidato presidencial recibir donaciones directas por un equivalente a 192 mil nuevos soles. Se presume que los aportes no declarados son de fuente prohibida.

La recepción de todos los fondos partidarios es de competencia exclusiva del tesorero, quien es designado, de acuerdo con lo señalado por el estatuto, junto con el suplente. En realidad, el tesorero debe abrir las cuentas en el sistema financiero nacional. Asimismo, el régimen tributario aplicable a los partidos es el que la ley establece para las asociaciones. Nada de esto se exigía a los partidos antes de la ley, por lo que esta nueva situación exige formalización a muchos partidos que vivían exactamente de lo contrario, es decir en la informalidad.

3. *El control y las sanciones*

En cuanto a la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos, si bien es cierto que el estatuto debe pre-

ver un sistema de control interno, en el caso de la verificación del control externo éste le compete a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) que está adscrita a la ONPE.

De conformidad con lo establecido por el artículo 34, los partidos políticos deberán presentar un informe financiero a los seis meses después de concluido el ejercicio anual.

Por otro lado, la GSFP puede requerir a los partidos y organizaciones para que, en el plazo que les indique, presenten una relación de las aportaciones a que se refiere el artículo 30.[15] En un plazo de ocho meses contados desde la recepción de la documentación, se pronunciará sobre la regularidad y adecuación a lo dispuesto por la ley y podrá aplicar las sanciones respectivas.

En cuanto a las sanciones, de acuerdo con el artículo 36, las aplica el jefe nacional de la ONPE, previo informe de la GSFP. Hay tres tipos de sanciones. Una es la pérdida del financiamiento público cuando el partido no cumple con presentar la contabilidad detallada. Otra es una multa que debe ser mayor de 10 y no menor de 50 veces el monto de la contribución si ésta fuera de fuente prohibida, y que la información haya sido omitida o adulterada por el partido. Finalmente, una multa que debe ser mayor a 10 y menor de 30 veces el monto cuando se acredite la existencia de contribuciones individuales o aportaciones anónimas superiores a los topes establecidos en el artículo 30. Estas resoluciones de la ONPE pueden ser impugnadas dentro de los cinco días hábiles siguientes ante el JNE.

Finalmente, la publicidad de la contabilidad es poco exigente. Sólo se señala que los partidos deben llevar libros de contabilidad —como no podría ser de otra manera— y que éstos deben ser conservados hasta diez años después de realizadas las actividades. Sin embargo, en las versiones anteriores se señalaba que la información debía ser difundida a través de una página Web por la GSFP. La transparencia que se buscaba no es recogida por la ley.

15 Dicho artículo se refiere al financiamiento privado, es decir, los aportes y cuotas de los afiliados, las actividades propias de los partidos, los ingresos procedentes de otras aportaciones, los créditos, legados, los préstamos, así como las personas naturales o jurídicas que han aportado al partido político.

TABLA 2. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Privado	*Público*	
	Directo	*Indirecto*
a) Cuotas y aportes en dinero de sus afiliados. b) Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio. c) Anónimos. d) Los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la presente ley. e) Los créditos que concierten. f) Los legados que reciban. g) Cualquier prestación en dinero o especie que obtengan.	Presupuesto de la República.	Medios de comunicación privados: porcentaje del canon.
	Recibido por PP que obtienen representación en el Congreso.	Recibido por partidos políticos.
— Hasta 30 UIT de aportes anónimos. — Hasta 60 UIT de una misma persona natural o jurídica.	0.1% de UIT por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.	a) Franja electoral: acceso a medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada y del Estado. b) Espacios de publicidad permanentes en los medios de comunicación del Estado.

TABLA 2. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (continuación)

Privado	*Público*	
	Directo	*Indirecto*
Se establecen fuentes de aporte prohibidas, pero sin embargo se permite fuentes anónimas, por lo que podrían canalizarse las aportaciones de fuentes prohibidas por esa vía. Se prohíbe que los candidatos reciban donaciones directas de ningún tipo siempre y cuando no cuenten con la autorización de su partido.	Destino: a) Formación y capacitación. b) Investigación. c) Gastos de funcionamiento ordinario.	Destino: Publicidad de sus propuestas, planes.
	Periodo de distribución: Quinquenio posterior a la elección a razón de 1/5 por año.	Franja electoral: desde los 30 días hasta los 2 días anteriores a la realización de elecciones generales.
	Proporción: — 40% forma igualitaria entre todos. — 60% forma proporcional a los votos obtenidos.	Proporción: — La mitad del tiempo total disponible: igualitaria entre todos partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso. — La otra mitad: proporcional a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso. Un partido político nuevo recibirá igual que el partido político que obtuvo la menor asignación.

4. *El acceso a los medios de comunicación*

Dentro del mismo título tenemos aquello concerniente al financiamiento público indirecto, referido al acceso a los medios de comunicación. El artículo 37 trata sobre la franja electoral, que es un mecanismo que permite que en elecciones generales los partidos políticos tengan acceso gratuito a los medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada o del Estado entre los 30 y hasta los 2 días previos a la realización de las elecciones. Es decir, que en una determinada hora todos los canales comprometidos deben emitir, de manera simultánea, los espacios de los partidos. Esa es la idea de una franja electoral.

Por su parte, el Estado compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago de canon por el uso de espectro radioeléctrico o electromagnético. Señala también este precepto que el Estado pone a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para la producción de estos espacios. Pues bien, ¿cuál es la duración y frecuencia de esta franja? En realidad, la franja electoral se emite diferenciadamente en tres momentos, bajo la duración siguiente: entre los 30 y 15 días anteriores al acto electoral, es de 10 minutos diarios; entre los 14 y 6 días anteriores al acto, es de 20 minutos; y entre los 5 y 2 días, de 30 minutos. La distribución del tiempo para los partidos es del 50% del total en forma equitativa, y la otra mitad en proporción a la representación en el Congreso. Es la GSFP la que determina el tiempo disponible y tiene que reglamentarlo. Los partidos que participan por primera vez tienen un tiempo igual al del partido al que se le ha asignado el menor tiempo. Un agregado que hace la ley es que los espacios no utilizados deben servir para que la ONPE difunda todo lo concerniente a educación electoral.

En cuanto a la publicidad contratada, la ley señala que las tarifas no pueden ser superiores a los promedios efectivamente cobrados para el caso de la difusión de publicidad comercial. Dicha tarifa debe ser informada a la GSFP dos días después de la convocatoria de elecciones. Esta publicidad contratada también tiene una duración de frecuencia entre los 60 y los 10 días previos al acto electoral. Señala que cuando se trata de una elección general, el partido está impedido de contratar publicidad

por más de 5 minutos diarios por radio y televisión. Ésta es una limitación a los gastos de campaña, pues la televisión es lo más costoso.

Finalmente, un artículo que intenta ir más allá de las elecciones es aquel que otorga espacios de radio y televisión en periodo no electoral en los medios de comunicación propiedad del Estado (cinco minutos mensuales por cada partido con representación en el Congreso), con el fin de difundir sus propuestas y planeamientos. Es la GSFP quien realiza la asignación correspondiente.

XI. Alianzas y fusiones de partidos

La ley, en su artículo 15, estipula la figura de las alianzas y fusiones de partidos. Las alianzas de partidos se deben dar entre partidos o movimientos políticos debidamente inscritos, para fines electorales y bajo una denominación común. Éstos también se inscriben en la OROP, pero con una anticipación no menor de 210 días, es decir, siete meses previos a la realización de la votación. En concreto, para el caso de las elecciones 2006, que se realizarían el segundo domingo del mes de abril, el referido plazo sería la primera semana de septiembre de 2005.

En cuanto a la fusión, prevista en el artículo 16, ésta se puede realizar entre partidos o movimientos debidamente inscritos. Como se trata de un registro, debe constar el acuerdo de la fusión y la firma de las personas autorizadas para celebrarlo. Existen dos posibilidades claras: se crea un nuevo partido, por lo que se abre un registro nuevo y se cancelan los registros anteriores, o bien, si se trata de una fusión por absorción, se mantiene el registro del partido que asume todas las responsabilidades y quedan cancelados los demás. A diferencia de otros países, se permite, por lo tanto, la alianza de partidos (artículo 15) o la fusión de partidos (artículo 16).

XII. Cancelación de la inscripción

Un tema fundamental es la cancelación de la inscripción de los partidos políticos. En realidad, de conformidad con lo establecido por el artículo 13, la cancelación procede de manera precisa por factores objetivos.

Por ejemplo, cuando el partido no haya alcanzado el 5% de la totalidad de los sufragios emitidos en una elección general, salvo que hubiera obtenido representación parlamentaria. Si bien es cierto que se establece una barrera para mantener la inscripción, no se trata de un umbral de representación. Sin embargo, esta medida pierde gran parte de su eficacia cuando un partido obtiene al menos un parlamentario. Por ejemplo, haciendo un ejercicio de simulación, para las últimas elecciones generales de 2001, el 5% de los votos emitidos constituían alrededor de 600 mil. Sin embargo, un partido podía acceder al Congreso, por ejemplo como representante del departamento de Madre de Dios, con tan solo 15 mil votos.

Otra causa, previo acuerdo del órgano autorizado por el estatuto, para la pérdida del asiento de inscripción de un partido político, es por disolución o por la fusión con otros partidos. También en el caso de alianzas cuando concluye el proceso electoral, salvo que sus integrantes deseen ampliar su plazo de vigencia. Sin embargo, se retiró del dictamen un literal que era interesante, pues señalaba que se cancela la inscripción cuando el partido político no haya participado en dos procesos electorales nacionales generales consecutivos. Este artículo no permitía la abstención en un proceso electoral.

A diferencia de los anteriores, existe, sin embargo, un supuesto que otorga un amplio margen de subjetividad, y es el referente a la decisión de la autoridad judicial competente cuando se declara la ilegalidad del partido por conducta antidemocrática. Se trata del artículo 14 sobre la cancelación de la inscripción por declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática del partido político. En él se señala que a pedido del fiscal de la nación o Defensor del Pueblo y garantizando la pluralidad de instancia, la Corte Suprema de Justicia de la República podrá declarar la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades violan la legalidad, vulnerando sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, así como apoyando acciones terroristas y/o el narcotráfico. La sentencia que declara la ilegalidad tiene efectos claros: cancela la inscripción del partido político en la OROP, cierra sus locales e imposibilita su reinscripción.

TABLA 3. SANCIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

	Administrativas	*Judiciales*
Causa	Se produce ante la verificación del incumplimiento por parte de la organización política de un requisito necesario para su subsistencia.	Se produce cuando el partido político realiza actividades que atentan contra el Estado democrático de derecho, también denominadas: "conductas antidemocráticas".
Órgano competente	Registro de Organizaciones Políticas. Jurado Nacional de Elecciones (que conocerá las apelaciones contra las resoluciones de la OROP).	Corte Suprema de Justicia.
Supuestos de infracción	a) Cuando no haya alcanzado el 5% de la totalidad de los sufragios emitidos en una elección general, salvo que hubiese obtenido representación parlamentaria. b) A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de su disolución. Para tal efecto se acompañarán los documentos legalizados respectivos. c) Por su fusión con otros partidos, según decisión interna adoptada conforme a la presente ley. d) Por decisión de la autoridad judicial competente, conforme al artículo 14 de la presente ley. e) Para el caso de las alianzas, cuando concluye el proceso electoral respectivo, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar el plazo de vigencia de aquélla, lo que deberán comunicar al Jurado Nacional de Elecciones a más tardar dentro de los treinta días naturales posteriores	

TABLA 3. SANCIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS (continuación)

	Administrativas	*Judiciales*
Supuestos de infracción	a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general.	— Vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o la exclusión o persecución de personas por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos. — Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones que para la consecución de fines políticos, practiquen el terrorismo o que con su prédica contribuyan a multiplicar los efectos de la violencia, el miedo y la intimidación que el terrorismo genera. — Apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico.
Sanciones	Cancelación del registro	— Declaración de ilegalidad del partido político. — Cancelación de su inscripción en el ROP. — Cierre de sus locales partidarios. — Imposibilidad de su reinscripción. — La Corte Suprema pondrá en conocimiento del Ministerio Público para que adopte las acciones pertinentes.
Legitimidad para solicitarla	De parte: personeros legales De oficio: Registro de Organizaciones Políticas	— El fiscal de la Nación — El Defensor del Pueblo

XIII. Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas

Como se indicó en el apartado tercero de este trabajo, todo lo relacionado con el tema de los partidos políticos se encuentra bajo las funciones de los organismos electorales, salvo el relativo a la ilegalización de ellos. Estos órganos son la ONPE y el JNE. La Ley de Partidos Políticos otorga a la ONPE las funciones de la administración electoral, y al JNE las funciones de impartición de justicia electoral, ello siempre en el marco de lo dispuesto por la vigente Constitución.

El JNE es un órgano colegiado formado por cinco miembros (artículos 179 de la Constitución Política del Perú y 10 de la Ley Orgánica del JNE):

— Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. El represente de la Corte Suprema preside el JNE.
— Uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos entre los fiscales supremos jubilados o en actividad.
— Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, de entre sus miembros.
— Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos.
— Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos.

En cuanto a la ONPE, cuenta con un jefe que es la autoridad máxima y es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura para un periodo renovable de cuatro años y mediante concurso público.

XIV. Evaluación

En conclusión, la Ley de Partidos Políticos constituye un hito en la regulación jurídica de los partidos políticos en el Perú. Si bien sus efectos han sido reducidos por las modificaciones de junio de 2005, no es menos cierto que es el más grande esfuerzo por encaminarse a un sistema de

partidos formalizado, con exigencias de tal magnitud que será difícil que pervivan membresías sin soporte organizativo. La ley ha colocado barreras de ingreso altas para una realidad partidaria débil, precaria y sin tradición de organización nacional, transparencia en su gestión y participación en su vida interna. Pero si bien hay un empeño por superar estos problemas endémicos, también es cierto que la ley deja márgenes para que la regulación, particularmente en el control del dinero, sea menos rigurosa que sus versiones iniciales. El gran problema quizá no se encuentre en la propia ley, sino en la Constitución de 1993, hija del fujimorismo antipartido, que creó un híbrido terminológico para dar paso al llamado *independentismo* como solución a la crisis de los partidos políticos y así negarle a éstos el monopolio de la representación política. La ley muestra esta huella. Sin embargo, con todas las críticas que se pueden realizar a esta ley, estamos frente a una norma que mostrará sus frutos cuando los partidos políticos se vean forzados a cumplirla. La reforma, por lo tanto, difícilmente será parte de la agenda legislativa, mientras no se modifique la Constitución.

XV. BIBLIOGRAFÍA

ADRIANZÉN, A., "Democracia y partidos en el Perú", *Pretextos*, Lima, núms. 3-4, 1992.

CENTRO DE INTERPRETACIÓN PARLAMENTARIA-CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Partidos políticos, camino a una ley. Aportes y propuestas*, Lima, 2003.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Ley de Partidos Políticos. Dictamen por consenso*, Lima, 2003.

COTLER, J., "Partidos y presidencialismo: problemas políticos de la democracia en el Perú", *Las formas políticas de la democracia en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú*, Lima, IFEA, 1991.

EGUIGUREN PRAELI, F., *Consideraciones para una propuesta de Ley de Partidos Políticos*, Lima, Konrad Adenauer, 2002.

GUERRA GARCÍA, F., *Reforma del Estado y crisis de los partidos*, Lima, CEDEP, 1996.

PEASE GARCÍA, H., "El financiamiento de la campaña electoral en el Perú (1989-1990)", *Financiación y democratización interna de los par-*

tidos políticos. Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones, San José, IIDH-CAPEL, 1991, vol. II.

———, *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*, Lima, PUCP, Departamento de Ciencias Sociales, 1999.

PLANAS SILVA, P., *La democracia volátil; movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 2000.

RUBIO CORREA, M., *Las reglas que nadie quiso aprobar: Ley de Partidos Políticos*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1997.

TANAKA, M., *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995; en perspectiva comparada*, Lima, IEP, 1998.

———, *Los partidos políticos, 1992-1999: estatalidad, sobrevivencia y política mediática*, Lima, IEP, 1999.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, "Perú: sistema electoral y fragmentación partidaria", *Sistemas electorales en la Región Andina; mecanismos, efectos y reformas*, Bogotá, Parlamento Andino, UPD-OEA, 1999.

———, *Sistema de partidos políticos en el Perú (1978-1995)*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1995.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Flavio Darío ESPINAL

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.* II. *Marco normativo constitucional y legal sobre los partidos políticos.* III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema.* IV. *Los partidos políticos en la Constitución y la Ley Electoral. Concepto, naturaleza, fines, atribuciones, órganos competentes.* V. *Requisitos para la formación de los partidos políticos a nivel nacional.* VI. *Requisitos para la formación de los partidos políticos a nivel provincial o municipal.* VII. *Estructura de los partidos, democracia interna y derecho de participación.* VIII. *El tema de género en la legislación electoral dominicana.* IX. *Normativa con relación a otros grupos afiliados a los partidos políticos.* X. *Financiamiento de los partidos políticos.* XI. *Fusiones, alianzas y coaliciones de partidos políticos.* XII. *Extinción y cancelación de los partidos políticos.* XIII. *Otras formas de participación política.* XIV. *Órgano del Estado encargado de lle- var el control de las organizaciones políticas.* XV. *Afiliación a organizaciones internacionales*. XVI. *Evaluación.* XVII. *Reformas planteadas.* XVIII. *Bibliografía.*

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Los primeros tiempos de la República*

La República Dominicana declaró su independencia nacional, luego de veintidós años de dominio haitiano sobre la parte Este de la isla de Santo

Domingo, el 27 de febrero de 1844, una fecha relativamente reciente si se compara con las fechas de independencia de la mayoría de las naciones de América Latina, las cuales tuvieron lugar en el primer cuarto del siglo XIX. Entre los países latinoamericanos, sólo Cuba y Panamá obtuvieron su independencia después que la República Dominicana, en 1898 y 1903 respectivamente.

Como ocurrió en el resto de América Latina, uno de los principales objetivos del proyecto de independencia nacional en la República Dominicana fue el establecimiento de un orden constitucional liberal-democrático. Como se plasmó en los principales documentos del movimiento independentista, la nueva nación estaría organizada sobre la base del principio de la igualdad, el imperio de la ley, un gobierno democrático-representativo y la protección de los derechos individuales.

La primera Constitución de la República Dominicana, adoptada el 16 de noviembre de 1844, consagró un amplio listado de derechos, libertades y garantías fundamentales (capítulo II, título III), entre los cuales se encontraba el derecho a la participación política. En el artículo 30 se estableció lo siguiente: "Los dominicanos tienen el derecho de asociarse; este derecho no puede sujetarse a ninguna medida preventiva". Y el artículo 31 consignó: "Los dominicanos tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas en casas particulares, conformándose a las leyes que puedan arreglar ese derecho, pero sin estar sujeto a previa autorización alguna". Ningún artículo de esta primera Constitución del país, sin embargo, hizo mención específica de los partidos políticos, lo cual vino a ocurrir por primera vez en la reforma constitucional de 1942, a pesar de que entre 1844 y esta última fecha se produjeron decenas de cambios constitucionales.

El ideal liberal-democrático del movimiento independentista, formulado especialmente por su líder moral e intelectual Juan Pablo Duarte, no se tradujo de manera efectiva en la estructuración del sistema político y en el funcionamiento práctico de las instituciones. No sólo fue Duarte, padre fundador de la nación dominicana, excluido del proceso de construcción nacional a través de un exilio forzado que lo sacó por siempre de la vida política del país, sino que la Constitución misma se convirtió en letra muerta al otorgarle una concentración inmensa de poderes al hombre fuerte de esa coyuntura política, el general Pedro Santana, jefe militar de las tropas dominicanas que enfrentaron al ejército haitiano. En

efecto, una disposición transitoria de la propia Constitución (artículo 210) dejó prácticamente sin efecto a la misma al consagrar uno de los regímenes de excepción con los poderes más amplios y absolutos de los que se establecieron en las repúblicas americanas en esa etapa temprana de su desarrollo nacional. Dicho artículo consignó lo siguiente:

> Durante la guerra actual y mientras no esté firmada la paz, el presidente de la República puede libremente organizar el ejército y armada, movilizar las guardias nacionales, y tomar todas las medidas que crea oportunas para la defensa y seguridad de la nación; pudiendo en consecuencia, dar todas las órdenes, providencias y decretos que convengan, sin estar sujeto a responsabilidad alguna.[1]

Otras dos disposiciones transitorias de la primera Constitución del país consolidaron el poder político del general Santana. Una fue el artículo 205, que consignó que el presidente sería electo por la propia Asamblea Constituyente, por lo que se dispensaba en esa oportunidad de la realización de elecciones populares; y la otra fue el artículo 206, que estipuló que la persona electa por dicha Asamblea —el general Santana— permanecería en el poder por dos periodos presidenciales, creando una excepción al principio de la no reelección consecutiva consagrada en la misma Constitución.

Uno de los rasgos sobresalientes de la política dominicana en esa etapa temprana de su vida independiente —el cual, vale decir, se reproduciría a través del tiempo— fue el abismo entre, por un lado, la legalidad formal y, por el otro, la materialidad del ejercicio del poder y el funcionamiento concreto de las instituciones políticas. Aunque la Constitución pautaba la celebración de elecciones para elegir al presidente de la República, éstas no se celebraron, pues el poder se detentaba por medios fácticos, siendo el general Santana la figura política dominante desde 1844 hasta que él mismo llevó a cabo la anexión del país a España en 1861, aunque él no estuvo siempre formalmente en la Presidencia de la República.

[1] Para un excelente estudio de los regímenes de excepción en América Latina durante el siglo XIX véase Loveman, Brian, *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993. Para una lectura del texto constitucional de 1844, *cfr.* Peña Battle, Manuel Arturo, *Constitución Política y reformas constitucionales*, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, 1981, vol. I.

Durante ese periodo se produjeron tres cambios constitucionales: dos en 1854 y otro en 1858. Estas Constituciones prácticamente reprodujeron el mismo lenguaje de la Constitución de 1844 en lo que concierne al derecho de asociación, y en ninguna de ellas se incorporaron disposiciones que de manera explícita se refirieran a los partidos políticos. Tampoco hubo en esa época una legislación ordinaria que regulara la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, pues como se señaló anteriormente, la política dominicana no se estructuró en torno a partidos políticos y a la competencia electoral, sino sobre la base de grupos fácticos de poder que se formaban en función de intereses económicos, regionales o personales. En ese contexto, el uso de la fuerza, en lugar de los mecanismos legales e institucionales, era el factor decisivo en la resolución de los conflictos políticos.

2. *Entre la anarquía y el autoritarismo*

La anexión a España concluyó en 1865 luego de una cruenta "guerra de restauración" que conllevó la derrota del ejército español y la recuperación de la soberanía nacional, la cual volvió a perderse en 1916 con la primera ocupación estadounidense en la República Dominicana.

Aunque el movimiento "restaurador" estuvo inspirado en ideas liberal-democráticas, en este segundo gran momento de la historia política tampoco se pudo construir un régimen basado en el imperio de la ley y en el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas. Lo que siguió después del triunfo de este movimiento fue un periodo de gran inestabilidad que eventualmente condujo al establecimiento de nuevas formas de regímenes despóticos, al estilo de los que encabezó el general Santana en el periodo anterior. El hecho de que los dominicanos lucharon en la guerra de restauración con un ejército no profesional y pobremente organizado, hizo posible que emergieran múltiples grupos políticos y militares al interior del movimiento restaurador, lo cual, a su vez, hizo que se diera una fuerte lucha por el poder entre los líderes de ese movimiento. Como resultado de esta dinámica político-militar, el uso de la fuerza continuó siendo el factor decisivo en la resolución de los conflictos políticos, por lo que las rebeliones armadas, los golpes de Estado, las guerras civiles y los asesinatos de líderes políticos se convirtieron en

eventos recurrentes durante muchos años después de la restauración de la independencia nacional.[2]

Esa inestabilidad política se expresó en que el país tuvo entre 1865 y 1899 sesenta y cinco gobiernos, muchos de los cuales apenas duraban meses o días. En ese mismo periodo se produjeron quince cambios constitucionales, lo que fue el reflejo de una constante manipulación de lo constitucional por parte de los gobernantes de turno. Más aún, cuando el sistema político experimentó estabilidad fue bajo mandos autoritarios como el gobierno de Buenaventura Báez, entre 1868 y 1874, y el de Ulises Heureaux, entre 1887 y 1899.

Una característica sobresaliente de ese periodo pos-restaurador fue la falta de un sistema de partidos políticos con una estructuración mínima que pudiera servir para institucionalizar la competencia política. Si bien las fuerzas políticas alcanzaron un cierto grado de diferenciación ideológica que tomó cuerpo en los llamados "Partido Azul" y "Partido Rojo" (el primero representante de las fuerzas con inclinación liberal de la región del Norte del país, Cibao, y el segundo representante de las fuerzas más conservadoras del Sur y Este del país), estos partidos, como señala H. Hoetink, no eran más que conglomerados con un líder a la cabeza y bajo él una jerarquía difusamente cristalizada en torno a la cual se unían intereses principalmente de carácter regional.[3]

Ninguno de los numerosos textos constitucionales que se adoptaron durante esa etapa incluyó disposiciones específicas sobre los partidos políticos, aunque todos mantuvieron la disposición relativa al derecho de asociación y de reunión con fines pacíficos. Tampoco hay constancia de que se adoptara alguna legislación que incluyera una regulación específica de los partidos políticos. Si bien se produjeron algunas elecciones, éstas se llevaron a cabo con la precariedad institucional característica de una sociedad con un incipiente desarrollo estatal y con un fuerte predominio de los poderes personales en la vida política nacional.

El siglo XIX cerró políticamente con el asesinato del dictador Ulises Heureaux en 1899, luego de doce años en el poder. Como había sucedido

[2] Para una discusión de esa época de la historia política dominicana *cfr.* Espinal, Flavio Darío, *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, Ediciones PUCMM, 2001, colección Documentos, capítulo 2.

[3] *Cfr.* Hoetink, H., *The Dominican People, 1850-1900: Notes for Historical Sociology*, trad. Stephen K. Ault, Londres-Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1982, pp. 118-122.

repetidas veces en la corta historia republicana del país, después del final de un gobierno despótico, la muerte de Heureaux generó una aguda inestabilidad política, la cual se hizo evidente en fenómenos tales como la fragmentación de las fuerzas políticas, las luchas por el poder entre caudillos militares y políticos, golpes de Estado recurrentes y guerras civiles. Esto es, debido a la ausencia de instituciones estables y funcionales, así como a la falta de una tradición de resolver los conflictos políticos a través de medios pacíficos y democráticos, el fin del dominio autoritario de Heureaux produjo una dislocación en la vida política del país que persistió hasta la ocupación militar estadounidense de 1916.

3. *La ocupación militar estadounidense y el régimen de Trujillo*

Los primeros años del siglo XX estuvieron marcados por la inestabilidad crónica, el predominio de caudillos regionales y un estado general de confrontaciones entre civiles y militares que tuvo como resultado una sucesión de gobiernos de poca duración, rebeliones y contra-rebeliones, a grado tal que entre 1899 y 1906 el país tuvo diez gobiernos diferentes, algunos de los cuales duraron pocos meses o días.[4] Aunque en 1906 se estableció un gobierno relativamente estable, el periodo que siguió resultó ser una antesala de la intervención estadounidense de 1916 dadas las decisiones que se adoptaron en el plano doméstico en una variedad de ámbitos de la vida del Estado (financieros, aduanas, militar), así como la hegemonía cada vez más marcada de Estados Unidos en el Caribe y Centroamérica.

La intervención estadounidense entre 1916 y 1924 sentó las premisas, si bien al costoso precio de la pérdida de la soberanía nacional, para el desarrollo del Estado moderno en la República Dominicana. Después de tantos años de inestabilidad política y fragilidad institucional, las fuerzas de ocupación usaron su poder para: *a)* reorganizar y centralizar las fuerzas armadas, lo cual contribuyó a reducir los conflictos militares entre caudillos locales y regionales; *b)* construir un sistema de comunicación entre las diferentes regiones del país, lo cual facilitó el desarrollo del mercado interno y el establecimiento de mecanismos de control y seguri-

[4] Sobre la lista de los gobiernos dominicanos *cfr.* Burgos, Víctor Eddy, *Los gobiernos de la República Dominicana*, Santo Domingo, Publicaciones de la Biblioteca Nacional, 1993.

dad más efectivos; *c)* iniciar el proceso de creación de un servicio civil organizado sobre bases mínimas modernas; *d)* introducir cambios legales, como en el área de los derechos de la propiedad a través de la Ley de Registro de Tierras, los cuales fueron instrumentales para un desarrollo más acelerado del capitalismo, y *e)* crear o expandir un número de instituciones en áreas tales como educación, salud y relaciones laborales, que fueron puntales en la formación de recursos humanos básicos que comenzaba a requerir la economía dominicana.[5]

La transformación experimentada por la sociedad dominicana durante la ocupación estadounidense tuvo indudablemente efectos positivos, particularmente en lo que concierne a la estructuración del Estado. Dicha transformación, sin embargo, desasoció la construcción del Estado moderno de la consolidación de la identidad nacional y reforzó las tendencias autoritarias de la política dominicana vía el apuntalamiento del ejército como la institución fundamental del nuevo orden político.[6]

Hacia el final de la ocupación estadounidense, particularmente durante el periodo de transición que preparó la partida de las tropas americanas, se adoptó la primera legislación electoral en la República Dominicana. En efecto, bajo la presidencia provisional de Juan Bautista Vicini Burgos se adoptó la Ley Electoral núm. 35 de 8 de marzo de 1923. Se trató de una ley amplia, bien estructurada, con 201 artículos, y que podría considerarse sumamente avanzada en el contexto de la realidad dominicana de esa época. Por supuesto, esta nueva legislación en materia electoral formó parte de las reformas legales impuestas o promovidas por las autoridades estadounidense en una variedad de ámbitos del Estado dominicano; en este caso, la ley que procuraba sentar las bases normativas e institucionales para la competencia electoral. Aunque esta ley se adoptó bajo el gobierno provisional de Vicini Burgos, hay que suponer que la misma fue preparada o asesorada por técnicos estadounidenses, aunque no existen *records* sobre el proceso de formación de esta pieza legal, la cual no pasó por el Poder Legislativo, sino que fue firmada por el presidente provisional y refrendada por varios secretarios de Estado, ya que en el país no estaba operando en ese momento el Congreso Nacional.

5 *Cfr.* Calder, Bruce J., *Impact of Intervention: The Dominican Republic During de U. S. Occupation of 1916-1924*, Austin, University of Texas Press, 1984.

6 Sobre esta cuestión *cfr.* Espinal, Flavio Darío, *op. cit.*, nota 2, pp. 99-104.

En lo que respecta a los partidos políticos, la referida Ley Electoral núm. 35 de 1923 dedica el capítulo XV a los partidos políticos, el cual consta de cinco secciones: la primera se denomina *De los partidos*; la segunda, *De la organización de los partidos*; la tercera, *De la inscripción de miembros o afiliados*; la cuarta, *Del programa*, y la quinta, *De los candidatos*. En total, el capítulo contiene diecisiete artículos, los cuales reglamentan de una manera bastante detallada la organización y funcionamiento de los partidos políticos, y con una visión bastante liberal en cuanto a lo que concierne a las restricciones, ya que en la parte programática sólo exige que los programas de los partidos no contengan doctrinas contrarias al orden público y a las buenas costumbres.[7]

Esta ley fue modificada poco tiempo después por el mismo presidente provisional mediante la adopción de la Ley Electoral núm. 137 de 28 de enero de 1924. Esta nueva pieza legislativa introdujo algunos cambios a la ley anterior, pero dejó intacto el capítulo dedicado a los partidos políticos.[8]

Bajo esa ley se realizaron las elecciones nacionales del 15 de marzo de 1924, organizadas por el gobierno provisional encabezado por Vicini Burgos tras la partida de las tropas estadounidenses. Esas elecciones fueron ganadas por una coalición política denominada Alianza Nacional Progresista que llevó como candidatos a Horacio Vásquez (presidente) y Federico Velásquez (vicepresidente). El gobierno de transición promovió también la adopción de una nueva Constitución, pues la anterior había quedado sin efecto práctico durante el periodo de ocupación militar estadounidense.

El gobierno de Vásquez disfrutó de un grado considerable de estabilidad económica y política, lo cual contrastó con la inestabilidad crónica que existió en el país a principios del siglo XX. Sin embargo, durante este periodo gubernamental se produjo una crisis constitucional que tuvo gran impacto en la vida política del país. Esto es, dos años después de ascender al poder, el presidente Vásquez y sus seguidores comenzaron a reclamar que él había sido electo para un periodo de seis años, como lo estipulaba la Constitución que estaba vigente al momento de la ocupa-

7 *Cfr.* Ley Electoral núm. 35 de 8 de marzo de 1923, publicada en la *Gaceta Oficial* núm. 3413 de 1923.

8 *Cfr.* Ley 137 de 28 de enero de 1924, publicada en la *Gaceta Oficial* núm. 3504 de 1924.

ción estadounidense, ya que su elección se había producido antes de que el gobierno provisional adoptara una nueva Constitución, la cual estableció periodos constitucionales de cuatro años, sin reelección inmediata. El argumento contrario era que Vásquez había sido electo bajo los términos del acuerdo que sirvió de base para la partida de las tropas estadounidenses, el cual contemplaba, como efectivamente ocurrió, que se adoptara una nueva Constitución para el periodo pos-ocupación.[9] Como no predominó el enfoque de Vásquez, éste promovió una reforma constitucional que se produjo el 15 de septiembre de 1927, la cual extendió el periodo gubernamental hasta el 16 de agosto de 1930, además de que restableció la reelección presidencial. Con esta reforma constitucional, Vásquez reprodujo el viejo patrón de la política dominicana de que prácticamente cada gobernante promovía su propia reforma constitucional en función de sus intereses particulares.

Cuando el presidente Vásquez se disponía a buscar un nuevo mandato en las elecciones del 16 de mayo de 1930, desde las filas de sus asociados más cercanos emergió una figura militar que no sólo frustró las intenciones de Vásquez, sino que se convirtió en el poder absoluto del país durante los siguientes treinta y un años. Se trató del general Rafael Leonidas Trujillo, quien se había enlistado en la guardia nacional durante la ocupación estadounidense y había tenido una exitosa carrera militar hasta alcanzar el rango de brigadier general durante la administración de Vásquez.

Trujillo llegó al poder respetando las formalidades legales. Él fue presentado como candidato presidencial por un denominado "Movimiento Cívico" que "ganó" las elecciones, pero en un contexto de intimidación y represión militar que limitó la acción de las demás candidaturas.

Aunque se podría pensar que Trujillo fue otro dictador más en la línea de los dictadores que el país tuvo en el siglo XIX, tanto las condiciones en las cuales él emergió como el carácter de su régimen lo hicieron muy diferente a esos dictadores. Trujillo fue el producto de la intervención estadounidense, no en el sentido simplista de que él fuera el "hombre escogido" por los Estados Unidos, sino en el sentido de haber emergido en

[9] Este acuerdo se denominó "Plan Hughe-Peynado", por los nombres de los negociadores principales que representaron a Estados Unidos y a la República Dominicana en la negociación de un acuerdo que sirvió de base al fin de la ocupación estadounidense, esto es, el secretario de Estado estadounidense Charles Evans Hughes y el abogado dominicano Francisco J. Peynado.

un contexto en el cual el ejército había pasado a ser, como resultado de la reestructuración política del país durante la ocupación, la institución más fuerte y mejor organizada de la nación. En efecto, con instituciones políticas frágiles (incipientes partidos políticos, no tradición de independencia legislativa, falta de mecanismos judiciales efectivos) y con una sociedad civil todavía más débil (escaso desarrollo de las organizaciones empresariales o sindicales, ausencia de una prensa independiente), el ejército reestructurado y fortalecido pasó a ser el centro indiscutible del poder en el periodo que siguió a la ocupación estadounidense.

El régimen de Trujillo subordinó cada aspecto de la sociedad dominicana a sus objetivos. No dejó el más mínimo espacio para la expresión de diferencias o para la organización independiente de intereses políticos y sociales. El régimen tenía tanto el monopolio del poder como de la verdad. Cualquier disidencia era enfrentada no sólo con una poderosa maquinaria de represión, sino también con una compleja red de instituciones sociales —sistema educativo, estaciones de radio, órganos intelectuales, foros públicos— al servicio del dictador.

Como parte de esa compleja maquinaria de control, Trujillo fundó el denominado Partido Dominicano un año después de llegar al poder, que se convirtió en partido único en la medida en que las demás organizaciones políticas que se habían estructurado durante las primeras tres décadas del siglo XX fueron desarticuladas, prohibidas o reprimidas. Este partido fue el instrumento más importante entre los muchos que implementó el régimen para diseminar su mensaje y sus políticas en todo el país. De acuerdo con el discurso oficial, el Partido Dominicano representaba el "bien común" y el "interés nacional", mientras que las organizaciones políticas que le precedieron eran caracterizadas como expresiones de las "ambiciones personales" y de los "intereses particulares". Su presencia fue tan abarcadora que el documento de identidad del partido era requerido para prácticamente todas las actividades de la vida social. El lema del Partido Dominicano era "Dios y Trujillo", lo que pone de manifiesto el grado de megalomanía del dictador.[10]

[10] Sobre la maquinaria de poder del régimen de Trujillo *cfr.* Oviedo, José, *La tradición autoritaria*, investigación realizada para el Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo, 1986 (mimeo). Véase, también, Galíndez, Jesús de, *The Era of Trujillo*, editado por Russel H. Fitzgibbon, Tucson, Arizona, The University of Arizona Press, 1973, pp. 15-18.

La Constitución fue reformada siete veces durante el régimen de Trujillo. En lo que concierne a los partidos políticos, la segunda reforma constitucional auspiciada por Trujillo, la cual se llevó a cabo el 10 de enero de 1942, incluyó por primera vez en la historia constitucional del país una mención expresa a los partidos políticos. En efecto, el artículo 103 de dicha Constitución establecía lo siguiente: "Es libre la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre que sus tendencias se conformen con los principios establecidos en el artículo 2o. de esta Constitución". Se trató de una mera formalidad jurídica, pues el artículo 2o. de la Constitución establecía que el gobierno era esencialmente civil, republicano, democrático y representativo, lo cual era negado por el funcionamiento práctico del régimen. Vale decir que para 1942, ya el Partido Dominicano se había convertido en partido único, aunque Trujillo rindió siempre un culto a las formas jurídicas, por lo que mantenía una fachada legal como si en realidad estuviese funcionando un régimen democrático. Irónicamente, esa misma Constitución reconoció también por primera vez los derechos políticos de la mujer, pero eso tenía lugar en un plano meramente formal, pues en la vida cotidiana había una negación sistemática de los derechos de todas las personas. Como nota anecdótica, la Constitución de 1942 incluyó una disposición que le dio el nombre de "Ciudad Trujillo" a la antigua ciudad de Santo Domingo, capital del país.[11]

La fraseología constitucional sobre los partidos políticos fue modificada en la Constitución adoptada por el régimen trujillista el 1o. de diciembre de 1955. Ese año se celebró con gran pomposidad y derroche de recursos el vigésimo quinto aniversario del régimen. Toda la megalomanía trujillista quedó plasmada no sólo en acciones y discursos, sino también en la Constitución adoptada ese año. El texto sobre los partidos políticos fue enmendado para exaltar y darle un lugar privilegiado al Partido Dominicano. En efecto, el artículo 106 estableció lo siguiente: "Es libre la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre que sus tendencias se conformen con los principios establecidos en el artículo 2o. de esta Constitución". Y se agregó un párrafo que decía:

[11] *Cfr.* la Constitución de 1942 en Peña Battle, Manuel Antonio, *Constitución Política y reformas constitucionales, 1844-1942*, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, 1981, vol. II.

> Se reconoce que el Partido Dominicano, constituido originalmente con elementos procedentes de las antiguas asociaciones y partidos políticos, los cuales se disgregaron por falta de una orientación patriótica constructiva, ha sido y es un agente de civilización para el pueblo dominicano, que ha evolucionado en el campo social hacia la formación de una conciencia laboral definida, hacia la incorporación de los derechos de la mujer en la vida política y civil de la República y hacia otras grandes conquistas cívicas.[12]

Trujillo modificó la Constitución tres veces más —una en 1957 y dos en 1960—, pero dejó intacto el texto sobre los partidos políticos.[13]

4. *Fin de la era de Trujillo y la apertura democrática*

El 30 de mayo de 1961 se produjo el asesinato del dictador en un contexto nacional e internacional que se había revertido contra el régimen trujillista. Este hecho creó la posibilidad de una transición hacia la democracia, aunque la consecución de este objetivo dependía de una compleja construcción política y no exclusivamente de la desaparición física del dictador.

Bajo la presión de amplios sectores de la sociedad dominicana y en el marco de las instituciones legislativas heredadas del régimen, el presidente Joaquín Balaguer, quien ocupaba la Presidencia formal del país en el momento en el que se produjo el asesinato del dictador, promovió una

12 Este texto sobre el Partido Dominicano fue parte de un conjunto de artículos en los que se plasmó jurídicamente la megalomanía trujillista con el concurso de destacados juristas al servicio de la dictadura. Entre dichos artículos merece destacarse el 112, el cual dispuso: "Se declara que la Era de Trujillo, que comienza el 16 de mayo de 1930, constituye en la historia dominicana el periodo en el que se consolida la nacionalidad y realiza el pueblo dominicano sus más legítimas aspiraciones de paz y bienestar económico y social, como resultado de la obra de gobierno del generalísimo doctor Rafael Leonidas Trujillo Molina, a quien se le consagra solemnemente en esta Constitución el título de honor de Padre de la Patria Nueva que le ha sido otorgado por voto del Congreso de la República, en reconocimiento de los eminentes servicios prestados a la patria. Asimismo, se consagra como monumentos nacionales todas las estatuas, bustos y monumentos que la gratitud nacional ha levantado o levantare en el porvenir para honrar al Padre de la Patria Nueva o para conmemorar hechos que determinan la grandeza de la Era de Trujillo".

13 *Cfr.* Amaro Guzmán, Raymundo (comp.), *Constitución Política y reformas constitucionales, 1947-1966*, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, 1982, vol. III.

reforma constitucional que tuvo lugar el 29 de diciembre de 1961, la cual le dio plenos poderes a un Consejo de Estado para que organizara la transición política del país. Este nuevo texto constitucional eliminó todos los artículos de corte trujillista, incluido el que consagraba al Partido Dominicano como un "agente de civilización".

A partir de ese momento se inició un complejo proceso político en la República Dominicana que, en apenas cuatro años (1962-1965), produjo la partida al exilio de Balaguer, la activación de la competencia política, la celebración de elecciones libres en diciembre de 1962, el ascenso al poder de Juan Bosch en 1963 tras su triunfo en esas elecciones, el golpe de Estado contra su gobierno en septiembre de 1963, la guerra civil en abril de 1965 en demanda de la vuelta al poder de Bosch y el restablecimiento del orden constitucional, así como la segunda intervención militar estadounidense en el siglo XX en respuesta al levantamiento cívico-militar pro-Bosch.

En lo que concierne a la reglamentación legal de los partidos políticos, hay que destacar dos piezas normativas adoptadas poco tiempo después de la caída de Trujillo que introdujeron innovaciones importantes en esta materia. Una de esas piezas fue la Ley Electoral núm. 5884 del 5 de mayo de 1962, la cual sirvió de base a las elecciones nacionales del 20 de diciembre de 1962 en las que salió electo Juan Bosch del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), y otra fue la nueva Constitución adoptada el 29 de abril de 1963 bajo el gobierno de este partido.

La Ley Electoral núm. 5884 dedicó el título IV, "De los partidos políticos", a regular esta materia. Este título se dividió en dos capítulos: el I se tituló "Del reconocimiento de los partidos políticos", y el II, "De la extinción de los partidos". La definición de partidos políticos aparece en el artículo 64 de la ley, el cual establecía: "Podrá ser reconocida como partido político toda agrupación de ciudadanos que se organice de conformidad con las disposiciones de la Constitución y las leyes con el fin primordial de participar en la elección de ciudadanos aptos para los cargos públicos y de propender a la realización de programas trazados conforme a su ideología particular". Se trata de una definición de carácter general y convencional, en la que se destacan dos elementos: la necesidad de que los partidos políticos se organicen de conformidad con la Constitución y las leyes, y otro es que el fin primordial de los partidos es participar en las elecciones.

El resto de los artículos del título IV regulaban la organización, reconocimiento, fusiones, alianzas o coaliciones, así como las diferentes modalidades de extinción de los partidos políticos. A su vez, el título V, "De los candidatos", contenía algunas disposiciones que directa o indirectamente concernían a los partidos políticos.[14]

En lo que respecta a la normativa constitucional, la Constitución adoptada el 29 de abril de 1963 bajo el gobierno del profesor Bosch introdujo una disposición bastante liberal sobre los partidos políticos como parte del título II "De los derechos humanos". En efecto, el artículo 67 consagró lo siguiente: "Se reconoce a todos los ciudadanos el derecho de asociarse en partidos políticos, los cuales pueden constituirse libremente, sin otro requisito que el de organizarse para fines pacíficos y democráticos". Como se ve, el elemento clave de este artículo es la libertad de la ciudadanía para asociarse políticamente, con el único requisito de que sea para fines pacíficos y democráticos. En sentido general, ese título II dedicado a los derechos humanos contenía disposiciones de avanzada en materia de derechos individuales. De hecho, la Constitución como un todo puede calificarse como expresión de un "constitucionalismo progresista" que introdujo innovaciones en materias tales como las relaciones laborales, la propiedad, la familia, los derechos sociales, las libertades políticas, entre otras.[15]

Esta Constitución apenas tuvo vigencia durante algo menos de cinco meses, pues el 25 de septiembre de 1963 se produjo el golpe de Estado contra el gobierno de Bosch. Múltiples factores condujeron al golpe de Estado: la excesiva polarización de la vida política nacional, la movilización de sectores de poder (empresarios, terratenientes, Iglesia católica, medios de comunicación) contra el gobierno de Bosch, la fragilidad de las incipientes instituciones democráticas, así como un ambiente regional marcado por el triunfo de la revolución cubana y la obsesión estadounidense por no permitir "otra Cuba" en el Caribe.

Tras el golpe de Estado de 1963 se instituyó un gobierno cívico, pero sustentado por los militares, denominado Triunvirato, el cual introdujo

14 *Cfr.* Ley Electoral núm. 5884 de 5 de mayo de 1962, reproducida en Junta Central Electoral, *Compilación de la legislación electoral de la República Dominicana*, Santo Domingo, Ediciones de la Junta Central Electoral, 1996.

15 Para un análisis pormenorizado de los debates constitucionales, los antagonismos políticos y sociales causados por dichos debates y el contenido de la Constitución de 1963 *cfr.* Espinal, *op. cit*., nota 2, capítulo 3.

medidas legales y operativas restrictivas de las libertades públicas, entre las que se destacaron la prohibición de organizaciones que promovieran la doctrina comunista en el país. Este gobierno, sin embargo, fue derrocado el 24 de abril de 1965 cuando un movimiento cívico-militar se alzó en armas demandando la vuelta de Bosch al poder y el restablecimiento de la Constitución de 1963. Cuatro días después —28 de abril—, y ante el avance de las fuerzas rebeldes, se produjo la segunda intervención militar estadounidense, la cual impidió el triunfo de las fuerzas pro-Bosch e impuso una solución que implicó la celebración de elecciones el 1o. de junio de 1966 con la presencia de las tropas de ocupación, y en las que resultó electo, tras retornar de su exilio, Joaquín Balaguer.

Desde 1966 hasta la fecha, la República Dominicana ha estado gobernada por gobiernos civiles, aunque el sistema político ha estado marcado por fuertes elementos autoritarios, especialmente durante los primeros doce años de gobierno de Balaguer, en los que hubo fuertes restricciones a las libertades públicas, un involucramiento abierto de los militares en la política, la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Poder Ejecutivo y diferentes modalidades de fraude electoral. En 1978 se produjo el primer traspaso de mando de manera pacífica de un partido a otro en toda la historia del país, pero aun este evento tan importante en la vida democrática de una nación estuvo manchado por el intento de los militares de retener a la fuerza el poder en favor de Balaguer, lo cual pudo evitarse por la presión nacional e internacional y la adopción de una decisión de las autoridades electorales que le concedió, ilegítimamente, la mayoría senatorial al partido del doctor Balaguer como garantía de que el mismo tuviera control no sólo del Poder Legislativo, sino también de la designación de los jueces y de los miembros del máximo órgano electoral. A partir de esa coyuntura se ha avanzado en la democratización del sistema político, aunque a través de estos años se han producido diferentes traumas electorales por la realización de fraudes o irregularidades que han puesto en duda los resultados de diferentes procesos electorales, especialmente en 1990 y 1994.[16]

Uno de los rasgos sobresalientes de la política dominicana desde mediados de los años sesenta es la presencia de partidos políticos bastante estables, los cuales se estructuraron en torno a liderazgos fuertes que le

[16] Sobre este periodo de la vida nacional véase Espinal, Rosario, *Autoritarismo y democracia en la política dominicana*, San José, IIDH-CAPEL, 1987.

dieron sustento y continuidad a los mismos durante casi cuatro décadas. Estos líderes eran Joaquín Balaguer, del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC); José Francisco Peña Gómez, del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), y Juan Bosch, del Partido de la Liberación Dominicana (PLD). Los tres líderes tuvieron una fuerte incidencia tanto al interior de sus partidos como en la sociedad en general, si bien sólo Balaguer ejerció el poder, pues Bosch no volvió a ganar la Presidencia desde el golpe de Estado de 1963 y Peña Gómez tampoco obtuvo la Presidencia, aunque lo intentó en tres oportunidades. Los tres fallecieron entre 2000 y 2002, de modo que esas tres formaciones políticas se encuentran por primera vez sin sus líderes históricos, con el reto de adecuarse, sin el tutelaje de los liderazgos tradicionales, a las nuevas condiciones tanto de sus partidos como de la propia sociedad.

II. Marco normativo constitucional y legal sobre los partidos políticos

La Constitución adoptada en 1966 permaneció vigente sin modificación alguna hasta 1994, cuando fue reformada en el marco de una crisis político-electoral. Si bien esta reforma constitucional no incluyó ninguna disposición que versara explícitamente sobre los partidos políticos, la misma incluyó varias disposiciones relativas al sistema electoral, las cuales fueron:

a) La separación de las elecciones presidenciales de las elecciones legislativas y municipales.
b) El establecimiento de la doble vuelta electoral en caso de que ninguno de los candidatos sobrepase el 50% de los votos.
c) La prohibición de la reelección presidencial inmediata.
d) El establecimiento de los denominados "colegios electorales cerrados", los cuales instituyeron un sistema en el que los electores debían registrarse el día de la votación en su mesa electoral durante un periodo de tiempo determinado, a partir del cual se cerraba el colegio y comenzaba el proceso de votación.[17]

[17] Además de estos aspectos electorales, la reforma constitucional de 1994 incluyó cambios importantes en el sistema judicial y en el régimen de la nacionalidad. Sobre esta reforma constitucional de 1994 véase Espinal, *op. cit*., nota 2, capítulo V.

En julio de 2002 se produjo una nueva reforma constitucional auspiciada por los seguidores del presidente Hipólito Mejía del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) con el apoyo del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) y su líder, Joaquín Balaguer, quien moriría antes de que la Asamblea Revisora de la Constitución concluyera sus labores. Esta reforma constitucional restableció la reelección presidencial inmediata y eliminó los colegios electorales cerrados. Otra reforma planteada fue la de reducir el porcentaje para ganar en la primera vuelta, del 50% al 40% o 45%, pero la misma no pudo realizarse por falta de apoyo del partido de Balaguer. El otro partido con representación legislativa —Partido de la Liberación Dominicana (PLD)— no apoyó la reforma constitucional, la cual fue también criticada por amplios sectores de la sociedad civil, así como por grupos del propio partido de gobierno sobre la base de que los propulsores de la reforma no abrieron canales de participación y consulta con la sociedad.

En lo que respecta a la legislación ordinaria en materia electoral, la Ley Electoral núm. 5884 de 1962 estuvo vigente hasta 1997. Durante ese periodo, dicha ley recibió diversas modificaciones sobre aspectos no directamente relacionados con la reglamentación de los partidos políticos, exceptuando la Ley núm. 692 de 12 de noviembre de 1977 —que legalizó el Partido Comunista Dominicano (PCD)—, la cual perdió relevancia a partir de la transición política de 1978 cuando la Ley de Amnistía núm. 1-78 de 26 de septiembre de 1978 derogó las leyes que establecían restricciones a la libre manifestación de las ideas y a la organización política, especialmente a las ideologías comunistas.[18]

El 21 de diciembre de 1997 se promulgó la nueva Ley Electoral núm. 275-97, la cual fue la culminación de un proceso que tomó varias décadas, en el que diferentes sectores de la sociedad dominicana demandaron la modernización del sistema electoral teniendo como telón de fondo una historia electoral fuertemente marcada por elecciones fraudulentas e irregulares que han afectado seriamente la calidad del sistema democrático en el país.

[18] Las leyes que fueron derogadas por la Ley de Amnistía núm. 1 de 26 de septiembre de 1978 fueron las siguientes: Ley núm. 6 de 8 de octubre de 1963; Ley núm. 70 de 29 de noviembre de 1963, y la Ley núm. 71 de 30 de noviembre de 1963. Estas leyes fueron adoptadas en el gobierno *de facto* que resultó del golpe de Estado al gobierno de Juan Bosch, las cuales establecieron fuertes restricciones al ejercicio de las libertades públicas, particularmente en materia de expresión de ideologías políticas.

III. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema

La Junta Central Electoral es el órgano del Estado que tiene competencias para resolver en relación con el tema de los partidos políticos. Sus competencias en esta área son:

a) Reconocer legalmente a los partidos políticos luego de evaluar y determinar la validez de la documentación que éstos presenten de conformidad con el artículo 42 de la Ley Electoral.
b) Distribuir los fondos públicos que les corresponden a los partidos políticos de conformidad con la ley y con los reglamentos que dicte la propia Junta Central Electoral para estos fines.
c) Recibir de los partidos políticos y evaluar los informes de administración de fondos que éstos están obligados a someter por mandato de la Ley Electoral.
d) Autorizar las alianzas y coaliciones entre diferentes partidos políticos.
e) Determinar la pérdida de la personalidad jurídica de los partidos y las agrupaciones políticas cuando éstos no cumplan los requisitos legales relativos al porcentaje de votos o a la representación en las cámaras legislativas o en los gobiernos municipales.
f) Dirimir los conflictos internos que se presenten en los partidos políticos que no puedan ser resueltos por los canales normales de éstos.

IV. Los partidos políticos en la Constitución y la Ley Electoral. Concepto, naturaleza, fines, atribuciones, órganos competentes

Tanto la Constitución dominicana como la Ley Electoral núm. 275-97 contienen disposiciones sobre los partidos políticos. Ninguna otra ley regula esta materia. En cuanto a la Constitución, la misma consagra en su artículo 8o., numeral 7, la libertad de asociación y reunión como uno de los derechos fundamentales de la persona humana. Dicha norma reza: "La libertad de asociación y de reunión sin armas, con fines políticos, económicos, sociales, culturales o de cualquier otra índole, siempre que

por su naturaleza no sean contrarias ni atentatorias al orden público, la seguridad nacional y las buenas costumbres". Esta disposición establece el marco general dentro del cual se concretiza el derecho a la organización y el funcionamiento de los partidos políticos como instrumentos básicos del sistema democrático y de la competencia electoral de manera particular.

La mención principal de los partidos políticos en la Constitución dominicana se encuentra en el artículo 104, que dice: "Es libre la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre que sus tendencias se conformen a los principios establecidos en esta Constitución". Este artículo establece un control cualitativo sobre los partidos políticos, ya que éstos deben conformarse a los principios de organización política consagrados por la propia Constitución, los cuales están consignados en el artículo 4o. de la misma, que afirma: "El gobierno de la nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo...". Una interpretación estricta de este artículo situaría fuera de la legalidad a los partidos que propugnan por modelos distintos de organización política, pero en la práctica esto queda sin efecto en virtud del principio de la libertad de expresión, de pensamiento y del pluralismo político que define el ejercicio de la democracia.[19]

Otros artículos del texto constitucional hacen mención de los partidos políticos, pero no para reglamentarlos, sino para definir determinadas atribuciones en lo que concierne a la sustitución de miembros del Senado y de la Cámara de Diputados. Dichos artículos son el 19: "Cuando ocurran vacantes de senadores o de diputados, la Cámara correspondiente escogerá el sustituto de la terna que le presentará el organismo superior del partido que lo postuló", y el 20:

> La terna deberá ser sometida a la Cámara donde se haya producido la vacante, dentro de los treinta días siguientes a su ocurrencia, si estuviere reunido el Congreso, y en caso de no estarlo, dentro de los treinta primeros días de su reunión. Transcurrido el plazo señalado sin que el organismo competente del partido hubiese sometido la terna, la Cámara correspondiente hará libremente la elección.

19 Sobre los diferentes tipos de controles sobre los partidos políticos (cualitativo, cuantitativo y organizativo) véase Jiménez Polanco, Jacqueline, *Los partidos políticos en la República Dominicana: actividad electoral y desarrollo organizativo*, Santo Domingo, Centenario, 1999, pp. 200 y 201.

El artículo 82 de la Constitución se refiere también a los partidos políticos en relación con las candidaturas para optar al cargo de síndicos (alcaldes) de los municipios. Dicho artículo establece:

> El gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estarán cada uno a cargo de un ayuntamiento, cuyos regidores, así como sus suplentes en el número que está determinado por la ley, proporcionalmente al de habitantes, sin que en ningún caso puedan ser menos de cinco, serán elegidos, al igual que el síndico del Distrito Nacional y de los síndicos municipales y sus suplentes, por el pueblo de dicho distrito y de los municipios, respectivamente, cada cuatro años, en la forma que determinen la Constitución y las leyes, mediante candidaturas que podrán ser propuestas por partidos políticos o por agrupaciones políticas, regionales, provinciales o municipales.

Además de estas disposiciones, el artículo 64 de la Constitución hace referencia a los partidos políticos a propósito de la composición del Consejo Nacional de la Magistratura, órgano cuya función exclusiva es la designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, la cual, a su vez, designa a los jueces del orden judicial de los demás tribunales del país. Los miembros de dicho Consejo son: *a)* el presidente de la República; *b)* el presidente del Senado y un senador que pertenezca a un partido diferente al partido del presidente del Senado; *c)* el presidente de la Cámara de Diputados y un diputado que pertenezca a un partido diferente al partido del presidente de la Cámara de Diputados; *d)* el presidente de la Suprema Corte de Justicia, y *e)* otro juez de la Suprema Corte de Justicia, escogido por ésta.[20]

Por su parte, la Ley Electoral núm. 275-97 dedica el título VIII a los partidos políticos. Esta ley no formula de manera directa una definición de los partidos políticos, aunque del artículo 41 se puede extraer un concepto. Dicho artículo reza así: "Podrá ser reconocida como partido político toda agrupación de ciudadanos que se organice de conformidad con las disposiciones de la Constitución y las leyes, con el fin primordial de participar en la elección de ciudadanos aptos para los cargos públicos y

[20] La figura del Consejo Nacional de la Magistratura fue incorporada a la Constitución en la reforma constitucional de 1994. No existían precedentes de una institución de este tipo en la historia constitucional del país.

de propender a la realización de programas trazados conforme a su ideología particular, con el objetivo de alcanzar los puestos electivos del Estado".

En cuanto a las atribuciones de los partidos políticos, ni la Constitución ni la Ley Electoral ofrecen una enunciación ordenada y explícita de dichas atribuciones. Sin embargo, estos textos normativos contienen de manera difusa diversas disposiciones que consignan las atribuciones de los partidos políticos, que son:

a) Derecho a participar en la elección de los ciudadanos aptos para los cargos públicos (artículo 41, Ley Electoral).
b) Derecho a presentar una terna de la cual se escogerá el sustituto del senador o diputado cuando ocurran vacantes en cualquiera de estas cámaras legislativas (artículo 19, Constitución).
c) Derecho a realizar todos los actos propios del género al que pertenece (artículo 45, Ley Electoral).
d) Derecho a ser sujetos activos y pasivos de derechos y realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios o útiles para los fines que les son propios (artículo 45, Ley Electoral).
e) Derecho a designar delegados, con su sustituto correspondiente, ante la Junta Central Electoral y ante cada junta electoral municipal y colegio electoral (artículo 56, Ley Electoral).
f) Derecho a fusionarse, aliarse o formar coaliciones con otros partidos políticos (artículo 62, Ley Electoral).
g) Derecho a proponer candidatos a cualquiera de los cargos electivos (artículos 41 y 67, Ley Electoral).

Como se señaló previamente, no existe ninguna otra legislación, en adición a la Ley Electoral núm. 275-97, que regule los partidos políticos en la República Dominicana. Sin embargo, en ejercicio de sus facultades reglamentarias, la Junta Central Electoral ha emitido una serie de reglamentos y resoluciones que versan sobre aspectos específicos del funcionamiento de los partidos políticos, entre los cuales están: *a)* el Reglamento de 19 de diciembre de 2001 sobre propaganda electoral de los partidos políticos; *b)* Reglamento de 18 de febrero de 2002 sobre fusiones, alianzas y coaliciones de los partidos políticos; *c)* Reglamento de 3 de abril de 2002 sobre la distribución de la contribución económica del Estado a los partidos políticos, y *d)* Reglamento de 3 de abril de 2002 so-

bre los delegados de los partidos políticos ante la Dirección General de Elecciones.

Hay que señalar, sin embargo, que la Suprema Corte de Justicia tiene competencia para conocer sobre la constitucionalidad de las normas electorales dado el amplio poder que tiene dicho órgano judicial en materia de control de la constitucionalidad de la ley, decreto, resolución, reglamento o cualquier acto de autoridad pública, de conformidad con el artículo 67.1 de la Constitución de la República y de la interpretación que de dicho artículo ha hecho la propia Suprema Corte. En efecto, como comentamos más adelante, la Suprema Corte de Justicia ha hecho uso de esas facultades, como ocurrió en el caso de la Ley núm. 286-04 sobre Elecciones Primarias Partidarias que fue declarada inconstitucional mediante sentencia de 16 de marzo de 2005.

Ante la Suprema Corte de Justicia se planteó la cuestión de si ésta, en sus funciones de corte de casación, podía controlar las decisiones de la Cámara Contenciosa de la Junta Central Electoral en función del principio general de que todas las decisiones de carácter contencioso-administrativo son recurribles en casación ante la Suprema Corte, a fin de que ésta resuelva si en una determinada decisión la ley ha sido bien o mal aplicada (algo distinto a determinar la constitucionalidad de una norma jurídica). Esta cuestión se presentó en ocasión del recurso de casación que interpuso ante la Suprema Corte de Justicia un sector del Partido Revolucionario Dominicano, encabezado por Hatuey de Camps, contra la resolución núm. 013-03 de 23 de diciembre de 2003, emitida por la Cámara Contenciosa de la Junta Central Electoral. Dicha resolución había validado la convención de dicho partido que eligió al ex presidente Hipólito Mejía como candidato presidencial del mismo para las elecciones de 2004.

Mediante sentencia de 22 de febrero de 2005, casi diez meses después de las elecciones presidenciales, la Cámara Contenciosa, Administrativa y Laboral de la Suprema Corte de Justicia falló que las decisiones de la Junta Central Electoral "no pueden ser anuladas ni modificadas ni sustituidas por la acción de ninguna otra institución del Estado, sino por la propia Junta en los casos que lo permite la ley". Esto significa que la misma Suprema Corte de Justicia ha definido el alcance de sus competencias en materia electoral: por un lado, se ha declarado competente para conocer, en sus funciones de corte constitucional, sobre la constitucionalidad de las normas legales que versen sobre la materia electoral, mientras que,

por el otro, se ha declarado incompetente, en sus funciones de corte de casación, para conocer sobre las impugnaciones contra las resoluciones emitidas por la Junta Central Electoral.[21]

De estos textos normativos constitucionales y legales se desprende la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Tanto el artículo 104 constitucional como el artículo 41 de la Ley Electoral núm. 275-97 consignan que los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos con fines específicos, el principal de los cuales es participar en las elecciones nacionales, legislativas y municipales para optar por los cargos electivos en las diferentes instituciones representativas del sistema democrático. Los partidos políticos son entidades con personalidad jurídica, siempre que cumplan con los requisitos de constitución que establece la Ley Electoral, que se comentan más adelante.

En cuanto a su naturaleza, los partidos políticos no son órganos del Estado, sino más bien asociaciones privadas que realizan una función pública que consiste en ser entidades intermediarias entre la sociedad y el Estado, razón por la cual tienen un estatuto no sólo legal, sino también constitucional. Los partidos políticos forman voluntades colectivas, articulan intereses de diferentes sectores sociales y procuran representarlos en los órganos del Estado a través de la elección de sus miembros en los puestos electivos en las diferentes instancias representativas del sistema político, así como a través de una variedad de medios legales que están a disposición de los partidos políticos como parte del juego democrático.[22]

V. Requisitos para la formación de los partidos políticos a nivel nacional

Las condiciones requeridas para fundar un partido político están expresamente enumeradas en el artículo 42 de la Ley Electoral núm. 275-97. Dichas condiciones son las siguientes:

21 *Cfr.* sentencia de la Cámara Contenciosa, Administrativa y Laboral de la Suprema Corte de Justicia de 22 de febrero de 2005 en relación con la resolución núm. 013-03 de la Cámara Contenciosa de la Junta Central Electoral.

22 Sobre la cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos políticos véase Jorge Prats, E., "Inconstitucionalidad del proyecto de Ley sobre Elecciones Primarias", *Gaceta Judicial*, 28 de marzo-11 de abril de 2003, p. 15. Véase, también, Brea Franco, Julio, "La reglamentación jurídica de los partidos políticos en la República Dominicana", *Revista de Ciencias Jurídicas*, separata doctrinaria, Santiago, 1986, p. 33.

a) Exposición sumaria de los principios, propósitos y tendencias que sustentará el partido, en armonía con lo que establece el artículo 4o. de la Constitución de la República.
b) Nómina de sus órganos directivos provisionales, incluyendo un directorio, comité o junta directiva nacional provisional, con sede en la capital de la República, cuyo presidente será el representante legal del partido en formación ante la Junta Central Electoral.
c) Constancia de la denominación o el lema del partido, que sintetizarán en lo posible las tendencias que animen a sus fundadores, sin incluir nombres o palabras alusivas a personas o prefijos que indiquen actitudes contrarias o en pro de prácticas, sistemas o regímenes, presentes o pasados, nacionales o extranjeros, ni ser susceptibles de inducir a confusión con los de otros partidos.
d) Los dibujos contentivos del símbolo, emblema o bandera con la forma y color o los colores que deberán distinguir al partido de cualesquiera otros ya existentes. A los símbolos, emblemas o banderas se aplicarán las mismas reglas que a los nombres o lemas. Además, no deberán coincidir en todo ni en parte con el escudo o la bandera de la República, ni en ningún caso podrán llevar los nombres de los padres de la patria o de los restauradores.
e) Una declaración jurada por los organizadores de que el partido cuenta con un número de afiliados no menor de 2% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales ordinarias presidenciales, la cual estará acompañada, en aquellas provincias donde presente organismos de dirección, de una lista con los nombres, número de cédula de identidad y electoral y direcciones de aquellos que respaldan la solicitud, con no menos del 1% de los votantes de las provincias en las últimas elecciones generales ordinarias presidenciales, pero manteniendo siempre la obligatoriedad de depositar el listado total a nivel nacional con no menos del 2% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales ordinarias presidenciales. Además de la indicada lista, estas informaciones deben presentarse en medios informáticos compatibles con los de la Junta Central Electoral.
f) Una declaración de los organizadores en la cual se haga constar que el partido tiene organismos de dirección provisionales operando y locales abiertos funcionando en, por lo menos, cada uno de los municipios cabeceras de provincias del país y del Distrito Nacional, y

que los mismos deberán estar ubicados en las zonas urbanas. Esta declaración deberá acompañarse de una relación de dichos organismos de dirección, con indicación de los nombres, direcciones, profesión, número de cédula de identidad y electoral, residencia y cargo de cada uno de los directores, así como las direcciones de los locales.

g) El presupuesto de ingresos y gastos del partido durante el proceso de organización y reconocimiento, con indicación detallada de los aportes recibidos y sus fuentes, así como de los egresos realizados hasta la fecha de solicitud. Nombres y cargos de las personas autorizadas para recabar y recibir fondos a nombre del partido y de los que aprueban los desembolsos y detalles del manejo de los fondos.
h) El presupuesto de ingresos y gastos del partido hasta las próximas elecciones generales, con indicación detallada de las fuentes de esos ingresos.

La Junta Central Electoral verificará la veracidad de esas declaraciones. Las solicitudes de reconocimiento de las agrupaciones o partidos políticos deben ser sometidas a la Junta Central Electoral, a más tardar ocho meses antes de la fecha de celebración de la próxima elección ordinaria. En ese mismo plazo, las agrupaciones independientes deben hacer a la Junta Central Electoral las declaraciones a que se refiere el artículo 67 de esta ley. No será admitida ninguna solicitud de reconocimiento formulada por una agrupación o partido político que hubiere sido reconocido en dos ocasiones o más y que se hubiere extinguido con posterioridad al último reconocimiento por cualquiera de las causas establecidas en el artículo 61 de esta ley.

En cuanto a las fusiones, la Ley Electoral prevé la posibilidad de que los partidos políticos realicen fusiones, coaliciones y alianzas. La ley, sin embargo, no consagra la figura del Frente. Los requisitos para realizar cualquiera de estas tres figuras están enumerados en los artículos 62 y siguientes de la Ley Electoral.

La Ley Electoral no regula la afiliación de los particulares a los partidos políticos, sino que deja este aspecto a la libre determinación de los órganos competentes de los mismos. Asimismo, ningún texto, tanto de la Ley Electoral como de la Constitución, prohíbe que una persona pertenezca a más de un partido político.

VI. Requisitos para la formación de los partidos políticos a nivel provincial o municipal

En República Dominicana no es posible la formación de partidos políticos a nivel provincial o municipal. Aunque esta prohibición no está expresamente consagrada en la Ley Electoral, se deriva de uno de los requisitos para la formación de los partidos políticos consignados en el artículo 42 antes citado. Se trata del requisito que exige

> Una declaración de los organizadores en la cual se haga constar que el partido tiene organismos de dirección provisionales operando y locales abiertos funcionando en, por lo menos, cada uno de los municipios cabeceras de provincias del país y del Distrito Nacional, y que los mismos deberán estar ubicados en las zonas urbanas. Esta declaración deberá acompañarse de una relación de dichos organismos de dirección, con indicación de los nombres, direcciones, profesión, número de cédula de identidad y electoral, residencia y cargo de cada uno de los directores, así como las direcciones de los locales.

Sin embargo, la legislación electoral contempla la posibilidad de crear instituciones diferentes a los partidos políticos, pero con los mismos fines y prerrogativas. La ley menciona específicamente a las agrupaciones políticas, las cuales se diferencian de los partidos políticos en que estos últimos tienen alcance nacional, mientras que las primeras sólo pueden tener una presencia en los ámbitos provincial o municipal. Esta materia está regida por los artículos 76, 77 y 78 de la Ley Electoral.

VII. Estructura de los partidos, democracia interna y derecho de participación

Ni la Constitución ni la Ley Electoral regulan la estructura interna de los partidos políticos. Este aspecto es regulado exclusivamente por los estatutos partidarios, lo que significa que cada partido tiene su propia estructura organizativa según su visión ideológica, su tradición política y su propia experiencia. En la práctica, los partidos políticos dominicanos tienen grados y problemas distintos de institucionalización. Como se ha señalado anteriormente, los tres principales partidos políticos del país

(PRD, PLD y PRSC) estuvieron fuertemente marcados por el peso de sus líderes históricos (Peña Gómez, Bosch y Balaguer), quienes tuvieron un papel decisivo en cuanto al mayor o menor grado de institucionalización de cada uno de estos partidos.[23]

En lo que concierne a la democracia interna, la normativa electoral ha otorgado a los partidos políticos una amplia libertad para organizar su funcionamiento interno y establecer los derechos de participación de su membresía. Hay que señalar, sin embargo, que la Ley Electoral núm. 275-97 establece en el artículo 68 un requisito mínimo relativo a la nominación de candidatos. El primer párrafo de dicho artículo establece: "La nominación de los candidatos a cargos electivos que hayan de ser propuestos por un partido político reconocido o inscrito, deberá ser hecho por el voto afirmativo de la mayoría de los delegados a convenciones regulares y públicamente celebradas tres (3) días, por lo menos, después de haber sido convocadas por medio de aviso público en un diario de circulación nacional". Este mismo artículo señala que dichas convenciones deberán celebrarse de conformidad con las disposiciones que sobre esta materia contengan los estatutos partidarios.

En la práctica, los principales partidos políticos han instituido el método de las elecciones primarias de miembros para elegir sus candidatos presidenciales. En algunos casos, este mismo método se utiliza para elegir candidatos congresionales o municipales. La experiencia de las primarias para elegir candidatos presidenciales la comenzó el PRD a principios de los años ochenta y ya ha sido instituida en los otros partidos. En experiencias recientes, sin embargo, como la del proceso electoral de 2004, las primarias partidarias del PRD y del PRSC estuvieron matizadas por irregularidades y controversias que causaron divisiones internas que po-

[23] El proceso electoral de 2004 ha puesto de manifiesto la debilidad institucional de dos de los tres principales partidos políticos del país. Se trata del Partido Revolucionario Dominicano y del Partido Reformista Social Cristiano, los que se han visto expuestos a divisiones internas como resultado de las luchas entre diferentes grupos partidarios por la nominación presidencial. Ante la ausencia de sus líderes históricos, estos partidos no han contado con una institucionalidad fuerte que les permitiera dirimir sus conflictos y tomar decisiones aceptadas por todas las partes. El Partido de la Liberación Dominicana, en cambio, ha podido sostener después de la muerte de su líder, el profesor Bosch, una estructura partidaria más sólida que le ha evitado experimentar divisiones similares a los otros dos partidos. Hay que señalar, sin embargo, que los tres principales partidos políticos del país tienen el reto de consolidar su institucionalidad partidaria en un contexto de mayor competencia interna como resultado de la partida de sus tres grandes líderes.

drían ser sumamente perniciosas para la salud del sistema de partidos en la República Dominicana.

El 15 de agosto de 2004 el Poder Ejecutivo promulgó la Ley núm. 826-04 (publicada en la *Gaceta Oficial* núm. 10291 de 27 de agosto de 2004), la cual estableció para los partidos políticos el sistema de elecciones primarias obligatorias mediante el voto universal, directo y secreto, con participación de todos los electores inscritos en el padrón electoral. Según esta ley, las elecciones primarias de los partidos políticos deberían celebrarse mediante convocatoria de la Junta Central Electoral a más tardar cuatro meses antes de las elecciones generales procedentes, el mismo día, dentro de las mismas horas y a través de los mismos colegios electorales utilizados en las elecciones generales. De este modo, la elección de las candidaturas de los partidos dejaría de ser una atribución de los miembros de cada partido para convertirse en una atribución de todo el electorado, sin tomar en cuenta su membresía partidaria.

Como se señaló anteriormente, esta ley fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia mediante sentencia dictada el 16 de marzo de 2005 tras la interposición de una acción directa de inconstitucionalidad por parte de la entidad no gubernamental Fundación Derecho y Democracia, Inc. La Suprema Corte de Justicia basó su decisión en que la Ley núm. 826-04 violaba varias disposiciones constitucionales, entre ellas la libertad de asociación política y la norma que establece que los colegios electorales deben reunirse para elegir funcionarios (a nivel presidencial, congresual o municipal), pero no para elegir candidatos de partidos políticos ni para celebrar elecciones primarias simultáneas.[24]

VIII. El tema de género en la legislación electoral dominicana

La versión original de la Ley Electoral núm. 275-97, aprobada el 16 de diciembre de 1997, establecía en su artículo 68 que:

> En la composición total de las nominaciones y propuestas a la Junta Central Electoral, cuando se trate de cargos congresionales y a la junta electoral correspondiente, o cuando se trate de cargos municipales, los partidos y las agrupaciones políticas incluirán una proporción no menor del 25%

24 Véase sentencia de la Suprema Corte de Justicia de 16 de marzo de 2005.

> de mujeres a esos cargos. La Junta Central Electoral y las juntas electorales velarán porque se cumplan estas disposiciones, y no aceptarán propuestas en violación de lo que en este artículo se dispone.

Posteriormente, en el 2000 se aprobaron dos reformas a dicha ley electoral, las cuales consagraron cuotas a favor de la mujer para la presentación de candidaturas a la Cámara de Diputados, a las salas capitulares y a las sindicaturas (alcaldías) de los municipios del país. La primera de esas leyes fue la núm. 12-2000 de 2 de marzo de 2000, que incorporó un párrafo al artículo 68 de la Ley Electoral mediante el cual se estableció que no menos del 33% de las candidaturas a la Cámara de Diputados y a las salas capitulares (regidores) presentadas por los partidos políticos o las agrupaciones políticas, deberán ser mujeres. Dicho párrafo señala:

> En la composición total de las nominaciones y propuestas a la Junta Central Electoral, cuando se trate de cargos de diputados, los partidos y organizaciones políticas incluirán una proporción no menor del treinta y tres por ciento (33%) de mujeres a esos cargos. Igual proporción de mujeres se incluirán en las nominaciones y propuestas que formulen los partidos políticos y las agrupaciones políticas para los cargos municipales presentados ante las juntas electorales del municipio correspondiente, excepto el cargo del síndico. Este porcentaje deberá ser colocado en la lista de elección en lugares alternos con relación a los cargos asignados a los hombres. La Junta Central Electoral y las juntas electorales velarán porque se cumplan estas disposiciones incluyendo las circunscripciones electorales. Toda propuesta en la cual no se respete este porcentaje será nula y no podrá ser aceptada por el organismo electoral.

Voto femenino vs. voto preferencial. La implementación de la cuota femenina de conformidad con el texto legal antes citado ha sido matizada por la incorporación en la legislación electoral de lo que se denomina "circunscripciones electorales" o voto preferencial, según lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley Electoral núm. 275-97, que reza así: "Las elecciones nacionales para elegir diputados y regidores se harán mediante circunscripciones electorales con el objeto de garantizar que los ciudadanos que resulten electos en las elecciones generales del 2002 y subsiguientes, sean una verdadera representación del sector de los habitantes que los eligen". Para poner en práctica este artículo de la Ley Electoral, la Junta Central Electoral adoptó la resolución núm. 05-2001 sobre cir-

cunscripciones electorales el 2 de julio de 2001, en virtud de la cual se dispuso la implementación de las circunscripciones electorales a nivel congresional en las provincias cuyas poblaciones excedan los 250 mil habitantes (8 de un total de 32). Según este sistema de elección, el elector tiene la capacidad de marcar no sólo el partido por el cual vota, sino también a la persona en la lista del partido de su preferencia que desea que sea elegida. Esto significa, entonces, que lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley Electoral, en el sentido de que los partidos políticos deben presentar las candidaturas de hombres y mujeres de manera alternada, queda sin efecto práctico ante el nuevo sistema de votación, ya que los electores marcan al candidato de su preferencia sin importar el género. En todo caso, dado el poco tiempo de vigencia del sistema de cuota femenina, no es posible derivar conclusiones definitivas sobre sus efectos, positivos o negativos.[25]

La referida Ley núm. 12-2000 no introdujo modificaciones en lo relativo a las candidaturas al Senado de la República, órgano en el que no se aplica el sistema de cuotas a favor de la mujer. Por su parte, la Ley núm. 13-2000 de 8 de marzo de 2000 introdujo una modificación a la Ley 3455 de Organización Municipal de 21 de diciembre de 1952 en lo que concierne a las candidaturas a las sindicaturas. El artículo 1o. de la Ley 13-2000 establece lo siguiente: "En la boleta electoral municipal de todos los partidos deberá incluirse una mujer en los puestos de síndico (a) o vice-síndico (a)".

En lo que respecta a las sanciones, el artículo antes citado de la Ley núm. 12-2000 establece que toda propuesta de candidaturas por un partido o agrupación política en la cual no se respete el porcentaje establecido será nula y no podrá ser aceptada por el organismo electoral.

IX. Normativa con relación a otros grupos afiliados a los partidos políticos

La legislación electoral no contiene disposiciones que regulen esta materia. Cada partido político define en sus estatutos internos las moda-

25 Sobre este tema véase Duarte, Isis, "La representación femenina en el Congreso y el ayuntamiento: análisis de los resultados electorales de 2002", Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2002. Véase, también, Participación Ciudadana, *Cuota femenina y voto preferencial: vista desde las mujeres, de los partidos políticos mayoritarios y la sociedad civil*, Santo Domingo, Mediabyte, 2001.

lidades de participación de grupos afiliados, tales como la juventud, el sector sindical, los campesinos, entre otros. Algunos partidos incorporan estos sectores dentro de sus estructuras, mientras que otros promueven la formación de entidades diferenciadas con cierto grado de autonomía, aunque dependientes en último término de la estructura y las directrices del partido.

X. Financiamiento de los partidos políticos

La Ley Electoral núm. 275-97 dedica la sección II del título VIII al tema "De la contribución a los partidos políticos". Esta ley introdujo por primera vez en la historia del país la financiación pública de los partidos políticos. En este sentido, el artículo 49 de dicha ley establece la fuente y los porcentajes de los fondos públicos a ser empleados en esta actividad. Dicho artículo señala: "Se consignará en el presupuesto general de la nación y Ley de Gastos Públicos un fondo equivalente al medio por ciento (1/2%) de los ingresos nacionales en los años de elecciones generales y un cuarto por ciento (1/4%) en los años que no haya elecciones generales".

La distribución de esos fondos corresponde a la Junta Central Electoral, la cual debe determinar los montos a ser entregados a cada partido en función de los parámetros definidos por la propia ley. En efecto, el artículo 50 de la misma establece lo siguiente:

> La distribución de las contribuciones ordinarias del Estado se hará de la manera siguiente: a) En los años de elecciones generales el veinticinco por ciento (25%) a ser distribuido en partes iguales entre los partidos políticos o alianzas a las cuales la Junta Central Electoral les haya aprobado candidaturas independientes a más tardar diez (10) días después de la fecha de cierre de la presentación de candidaturas de acuerdo a la ley; b) El restante setenta y cinco por ciento (75%) se distribuirá en proporción a los votos válidos obtenidos por cada partido, alianza o coalición política en las últimas dos elecciones generales ordinarias. Las presidenciales y las congresionales y municipales, a ser entregado a más tardar diez (10) días después de la fecha de cierre de presentación de candidaturas.

El párrafo primero de ese mismo artículo consigna que en caso de que haya que celebrar una segunda ronda entre los dos candidatos más vota-

dos en las elecciones presidenciales, el Estado proveerá adicionalmente el equivalente al 25% de lo aportado ese año, a distribuirse entre los dos partidos, alianzas o coaliciones contendoras en partes iguales, a más tardar diez días después de la proclama correspondiente.[26]

El artículo 52 de la ley establece la obligación a cargo de los partidos que acepten la contribución pública de crear un sistema contable de acuerdo con los principios legalmente aceptados en el que se reflejen los movimientos de ingresos y egresos del partido. El mismo artículo, sin embargo, señala que los partidos políticos que no recurran a la financiación pública no quedan exentos de implementar el indicado sistema contable. Por su parte, el artículo 53 de la ley consagra que si un partido político que haya recibido la contribución electoral se retirara de participar en las elecciones, sin causa de fuerza mayor que lo justifique, tendrá que reembolsar al Estado las sumas obtenidas hasta el momento de su retiro.

El artículo 47 de la Ley Electoral establece una prohibición general en cuanto al uso de los recursos del Estado por parte de los partidos políticos. El texto señala:

> Se prohíbe a los partidos políticos, a sus dirigentes, militantes o relacionados, recibir exoneraciones, donaciones o regalos de parte de cualesquiera de los poderes del Estado, o de los ayuntamientos, directamente o bajo cualquier mecanismo jurídico, así como beneficiarse directa o indirectamente de los recursos y medios que pertenezcan al Estado para realizar sus actividades proselitistas o sostenerse, salvo la contribución electoral señalada en la presente ley...[27]

26 La reforma constitucional de 1994 introdujo el denominado sistema de doble vuelta para las elecciones presidenciales. Al respecto, el artículo 90, párrafo, de la Constitución dominicana establece que en caso de que "ninguna de las candidaturas obtenga la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, se efectuará una segunda elección cuarenta y cinco días después de celebrada la primera. En esta última elección participarán únicamente las dos candidaturas que hayan obtenido mayor número de votos en la primera elección".

27 El uso de los recursos del Estado para promoción electoral por parte de quienes detentan el poder es una vieja y arraigada práctica en la política dominicana. Las autoridades electorales han sido totalmente pasivas en cuanto a hacer valer las disposiciones legales sobre esta materia. En el marco de la campaña electoral de 2004 se han producido algunas modalidades de uso de los recursos del Estado que han generado fuertes críticas por parte de sectores importantes de la sociedad civil, la opinión pública y los partidos de oposición. Una de ellas es el uso, por parte del gobierno y de la campaña a favor de la reelección presidencial, de una inmensa red de medios de comunicación (canales de tele-

En lo que concierne a la financiación privada, la legislación electoral no establece límites ni regulaciones especiales. Esto significa que, paralelamente a la financiación pública de los partidos políticos, existe una financiación privada de éstos que carece de regulaciones y controles efectivos, lo que en gran medida desnaturaliza el propósito de la financiación pública.

En relación con la financiación privada, la Ley Electoral contiene una especie de contradicción reflejada en los artículos 47 y 55 de la misma. En efecto, el primer párrafo del artículo 47 establece:

> *Fuentes de ingresos*. Todos los actos de cooperación, asistencia o contribución económica a los partidos son función exclusiva de las personas naturales y jurídicas nacionales privadas. Por tanto, sólo se considerarán como ingresos lícitos de los partidos, los donativos o contribuciones que provengan de éstas; y será ilícita la intervención directa o indirecta del Estado, de cualquiera de sus departamentos, dependencias u organismos autónomos o descentralizados o de empresas que caigan dentro de la aplicación de la Ley de Inversión Extranjera, de los ayuntamientos o de entidades dependientes de éstos, de gobiernos extranjeros, en el sostenimiento de los partidos o el financiamiento de sus campañas…

Como se ve, según este artículo las personas tanto naturales como jurídicas nacionales privadas pueden hacer contribuciones a los partidos políticos. En cambio, el artículo 55 de la misma ley consigna que sólo las personas físicas o naturales pueden contribuir en la financiación de los partidos políticos. Dicho artículo establece: "Sólo se considerarán lícitos los ingresos provenientes del Estado canalizados a través de la Junta Central Electoral y las contribuciones de personas físicas, quedando terminantemente prohibido la aceptación de ayudas materiales de grupos económicos, de gobiernos e instituciones extranjeras y de personas físicas vinculadas a actividades ilícitas". En la práctica, este artículo no se

visión, emisoras de radio, periódicos de circulación nacional) que fuera incautada a un grupo financiero en virtud de la Ley núm. 72-02 sobre Lavado de Activos, lo que ha implicado un control editorial, informativo y publicitario de dichos medios para favorecer abiertamente la candidatura oficial. Otro uso de recursos del Estado que ha sido objeto de fuertes críticas es el ofrecimiento de financiamiento blando para la adquisición de motocicletas a miles de usuarios, con fondos del erario público, a condición de que hagan campaña a favor del partido de gobierno.

aplica, al menos en lo que respecta a la prohibición de que grupos económicos hagan contribuciones a los partidos políticos.

XI. Fusiones, alianzas y coaliciones de partidos políticos

La Ley Electoral núm. 275-97 contempla y regula las fusiones, alianzas y coaliciones entre los partidos políticos legalmente reconocidos. El artículo 62 de dicha ley así lo establece: "Los partidos políticos, una vez constituidos, pueden fusionarse, aliarse o coaligarse, mediante el procedimiento establecido por la presente ley y por los reglamentos que dicte la Junta Central Electoral...". Ese mismo artículo define cada una de estas categorías, a saber:

a) *Fusión* es la integración de dos o más partidos con el objeto de constituir uno solo para todos los fines legales y electorales.
b) *Alianza* es el acuerdo establecido entre dos o más partidos para participar conjuntamente en uno o más niveles de elección y en una o más demarcaciones electorales.
c) *Coalición* es el conjunto de partidos que postulan los mismos candidatos y que han establecido alianzas electorales con uno o más de los integrantes de la misma, aunque no con todos ellos, siempre que tengan en común un partido que los personifique.

El referido artículo 62 establece el procedimiento a seguir en esta materia. En este sentido, consagra lo siguiente:

a) Las fusiones, alianzas o coaliciones deberán ser aprobadas por mayoría de votos de los delegados de las convenciones nacionales que, a ese efecto, celebrare cada uno de los partidos y cuyas actas deberán ser sometidas al examen de la Junta Central Electoral, ante la cual podrán reclamar los disconformes con la fusión, la alianza o la coalición, dentro de las cuarenta y ocho horas después de aprobada ésta por las convenciones de los partidos. Dichas reclamaciones deberán, en todo caso, fundarse en transgresiones de orden estatutario o legal bien definidas.
b) La solicitud de aprobación de fusión, alianza o coalición deberá ser depositada en la Secretaría de la Junta Central Electoral a más tar-

dar setenta y cinco días antes de la fecha señalada para las próximas elecciones, acompañada de los documentos que requiere la Junta Central Electoral.

c) La Junta Central Electoral fijará la audiencia correspondiente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, y convocará a todos los partidos políticos reconocidos para conocer el caso, el cual será decidido dentro de las siguientes setenta y dos horas.

d) La resolución que dicte la Junta Central Electoral al respecto deberá ser publicada conjuntamente con el pacto de fusión, alianza o coalición, en espacio pagado en un periódico de circulación nacional a cargo del partido político que conserve el reconocimiento, en caso de fusión, y a cargo de la Junta Central Electoral o del partido más diligente, en caso de alianza o coalición. Ambos documentos serán comunicados por escrito a todos los demás partidos políticos reconocidos dentro de los diez días de haber sido dictadas, sin lo cual no tendrá validez la fusión, alianza o coalición de que se trate. El cumplimiento de esta disposición se probará con el depósito en la Secretaría de la Junta Central Electoral de un ejemplar certificado por el editor del diario en el cual se hizo la publicación y la constancia de recibo de las comunicaciones hechas por la Junta o el partido interesado a los demás partidos políticos reconocidos.

En lo que respecta a la personalidad jurídica de los partidos políticos que participen en una fusión, alianza o coalición, los artículos 63 y 64 de la Ley Electoral regulan esta materia. La fusión determina la extinción de la personería jurídica de todos los partidos que intervengan en ella, salvo la de aquel que personifique la fusión; en cambio, la alianza o coalición de partidos tendrá siempre un carácter transitorio y, dentro de ella, cada uno de los partidos aliados o coaligados conserva su personería jurídica.

El párrafo II del artículo 64 establece las modalidades de coaliciones o alianzas o que pueden llevar a cabo los partidos políticos, a saber: *a)* para las candidaturas presidencial y vicepresidencial; *b)* para todas las candidaturas del país en los niveles congresionales y municipales; *c)* para todas las candidaturas del país de nivel congresional o municipal y *d)* para candidaturas congresionales o municipales en una o varias demarcaciones políticas del país.

El referido artículo consigna que a los partidos y agrupaciones políticas que no hayan hecho pacto de alianza o coalición, no podrán sumárseles los votos para los fines de una elección, aunque hubiesen presentado los mismos candidatos. Y en lo que respecta a las agrupaciones políticas accidentales independientes, éstas no podrán, en razón de su carácter, establecer alianza o coalición con los partidos políticos, y en caso de que lo hagan con otra agrupación similar, se considerarán fusionadas en una sola para todos los fines de la presente ley.

XII. Extinción y cancelación de los partidos políticos

El artículo 60 de la Ley Electoral establece las causas de extinción de los partidos políticos, a saber:

a) Por acto voluntario adoptado en asamblea general ordinaria o extraordinaria del mismo partido.
b) Por fusión con uno o más partidos.
c) Por no haber obtenido en alguna elección los sufragios requeridos (por lo menos el 2% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones nacionales ordinarias presidenciales, siempre y cuando no ostente representación congresional o municipal).
d) Por no tener representación congresional o municipal.
e) Por no participar en dos elecciones generales ordinarias sucesivas.

XIII. Otras formas de participación política

La legislación electoral contempla la posibilidad de que se presenten candidaturas independientes de carácter nacional, provincial o municipal que surjan a través de agrupaciones políticas accidentales en cada elección. Estas agrupaciones políticas tienen los mismos fines que los partidos políticos, aunque estos últimos son de carácter permanente mientras que las primeras son de carácter "accidental", como la propia ley las denomina. El artículo 76 de la ley establece el número de miembros que estas agrupaciones deben tener para poder sustentar esas candidaturas independientes en función de porcentajes respecto de la población inscrita en el padrón electoral en la demarcación de que se trate. Por ejemplo, si la demarcación tiene un número de inscritos mayor de 60 mil personas,

el número de miembros de la agrupación política deberá ser no menor del 7% de esa cifra. En cuanto a los demás aspectos, estas agrupaciones políticas se rigen de manera similar a los partidos políticos.

En el plano municipal, estas agrupaciones pueden tener un carácter permanente y no meramente accidental. En efecto, el artículo 78 de la Ley Electoral establece que las agrupaciones políticas que sustenten candidaturas independientes para cargos electivos en los municipios podrán mantener sus organizaciones locales e intervenir en elecciones sucesivas, aunque están sujetas a las mismas causas de extinción que consigna el artículo 60 en relación con los partidos políticos.

En cuanto al financiamiento público de las agrupaciones políticas, éstas se acogen a lo establecido en los artículos 50 y siguientes de la Ley Electoral. Esto quiere decir que las candidaturas debidamente reconocidas por la Junta Central Electoral presentadas por agrupaciones políticas, recibirán fondos públicos de conformidad con los criterios establecidos por dichos artículos. Si la agrupación política es de naturaleza municipal y tiene un carácter permanente porque cumple con los requisitos de la ley para preservar su personalidad jurídica (artículo 60), las mismas también recibirán financiamiento público durante los años no electorales.

La legislación dominicana no ha incorporado figuras que posibiliten la participación política fuera de los partidos y las agrupaciones políticas, tales como la iniciativa legislativa popular, la revocación del mandato, el plebiscito y el referendo, entre otras modalidades de la denominada "democracia directa". Tampoco permite la inscripción de candidaturas que no sean presentadas por los partidos políticos reconocidos o por las agrupaciones políticas para los cargos electivos municipales.

XIV. Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas

En la República Dominicana, el órgano encargado de ejercer el control de las organizaciones políticas es la Junta Central Electoral. Este órgano está integrado por nueve miembros cuya elección corresponde, de acuerdo con el artículo 23 de la Constitución, al Senado de la República. Internamente, la Junta Central está dividida de la manera siguiente: una Cámara Administrativa integrada por tres miembros, una Cámara Contenciosa integrada por cinco miembros y el Pleno, en el que participan

los ocho miembros de estas dos cámaras, más el presidente de la Junta. Cada cámara tiene su propio presidente.

Según el artículo 3o. de la Ley Electoral núm. 275-97, la Junta Central Electoral "es una entidad de derecho público, dotada de personalidad jurídica, con patrimonio propio inembargable, con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren útiles para el cumplimiento de sus fines, en la forma y en las condiciones que la Constitución, las leyes y sus reglamentos determinen, y con autonomía económica y presupuestaria". En la práctica, esta autonomía administrativa y presupuestaria ha comenzado a consolidarse en la medida en que, a partir de la aprobación de esta ley, el Poder Ejecutivo no ejerce, como ocurría en el pasado, un control administrativo y presupuestario sobre la Junta Central Electoral. Cada mes, ésta recibe del Poder Ejecutivo la duodécima parte del total que le corresponde para el año, según lo aprobado en el presupuesto nacional. La Junta designa a su personal y administra sus fondos de manera autónoma, aunque no se puede desconocer las influencias indirectas que ejercen algunos partidos sobre este órgano.

La cuestión más controversial en lo que concierne a la autonomía de la Junta Central Electoral tiene que ver con la selección de sus miembros, que, como se señaló previamente, corresponde al Senado de la República cada cuatro años. La más reciente designación, que tuvo lugar después de las elecciones legislativas de 2002, dio lugar a serias controversias, dado que el partido mayoritario en el Senado (PRD) designó a los miembros de la Junta sin tomar en cuenta el parecer de los demás partidos políticos. Esta decisión fue objeto de una fuerte oposición por parte del resto de los partidos, así como de entidades de la sociedad civil, el sector privado, la Iglesia católica y sectores importantes de la opinión pública nacional. Este conflicto fue eventualmente sometido a una negociación entre estos actores en el marco del denominado Diálogo Nacional, lo que dio origen a una reforma a la legislación electoral mediante la adopción de la Ley núm. 2-2003 de 7 de enero de 2003, la cual dividió la Junta Central Electoral en las diferentes cámaras antes mencionadas como forma de limitar los poderes del presidente de dicho órgano.[28]

[28] Luego de esta reforma legal, el entonces presidente de la Junta Central Electoral, Ramón Manuel Morel Cerda, renunció a su posición por entender que la misma había sido desprovista de atribuciones y funciones básicas, lo que la convertía en una institución meramente "decorativa". Morel Cerda fue reemplazado por Luis Arias, quien es actual-

En lo que concierne a los partidos políticos, la Junta Central Electoral tiene competencia para:

a) Reconocer legalmente a los partidos políticos luego de evaluar y determinar la validez de la documentación que éstos presenten de conformidad con el artículo 42 de la Ley Electoral.
b) Distribuir los fondos públicos que les corresponden a los partidos políticos de conformidad con la ley y con los reglamentos que dicte la propia Junta Central Electoral para estos fines.
c) Recibir de los partidos políticos y evaluar los informes de administración de fondos que éstos están obligados a someter por mandato de la Ley Electoral.
d) Autorizar las alianzas y coaliciones entre diferentes partidos políticos.
e) Determinar la pérdida de la personalidad jurídica de los partidos y las agrupaciones políticas cuando éstos no cumplan los requisitos legales relativos al porcentaje de votos o a la representación en las cámaras legislativas o en los gobiernos municipales.
f) Dirimir los conflictos internos que se presenten en los partidos políticos que no puedan ser resueltos por los canales normales de éstos.

La Ley Electoral no hace ninguna mención sobre el control que tiene la Junta Central Electoral sobre la clasificación para la inscripción de los partidos políticos. Sin embargo, en virtud del artículo 6o. de la Ley Electoral, una de las atribuciones del Pleno de la Junta es la de "…reglamentar la propaganda en los medios de comunicación, con el fin de evitar distorsiones, alusiones calumniosas o injuriosas que afecten el honor de o la consideración de candidatos o dirigentes políticos, así como menciones que puedan crear intranquilidad o confusión en la población…". En virtud de lo anterior, es al Pleno de la Junta Central Electoral a la que le corresponde velar por el control de la legalidad de las actuaciones de los partidos políticos.

Por otro lado, en virtud del artículo 41 de la Ley Electoral, la Junta Central Electoral es la encargada de verificar la veracidad de las informaciones suministradas por los partidos políticos al momento en que és-

mente (mayo de 2004) el presidente de dicho órgano. Los otros presidentes son: Nelson Gómez, de la Cámara Administrativa, y Salvador Ramos, de la Cámara Contenciosa.

tos solicitan su reconocimiento a dicho organismo. Por lo tanto, la Junta Central Electoral está facultada para velar por el cumplimiento de las regulaciones normativas a cargo de los partidos políticos.

XV. Afiliación a organizaciones internacionales

La legislación electoral no contiene disposiciones que regulen la afiliación de los partidos políticos a organizaciones internacionales. En la práctica, los partidos dominicanos pertenecen o tienen vínculos con organizaciones internacionales, como la Internacional Socialista, la Confederación de Partidos Demócratas Cristianos, la Internacional Liberal, entre otras. Hasta la fecha, no se ha presentado ningún conflicto relativo a su afiliación con esas organizaciones sobre el cual haya sido apoderada la Junta Central Electoral. Es importante notar, sin embargo, que debido a los procesos de división interna que están experimentando algunos de los principales partidos políticos de la República Dominicana, especialmente el PRD y el PRSC, podrían presentarse situaciones conflictivas en cuanto a qué sector de estos partidos se quedaría con las relaciones políticas y la propia representación legal ante las organizaciones internacionales a las que pertenecen.

XVI. Evaluación

Desde la caída de Trujillo hasta el presente, la República Dominicana ha tenido una traumática historia electoral. A partir de 1966, luego del ascenso al poder de Joaquín Balaguer tras la intervención militar estadounidense de 1965, muchos procesos eleccionarios estuvieron viciados como resultado de prácticas fraudulentas, irregularidades de diferentes tipos, intervención de militares en la política y parcialidad de las autoridades electorales en favor de determinadas candidaturas.

Ejemplos paradigmáticos de esta historia han sido las coyunturas electorales de 1978 y 1994. En 1978 se produjo la primera transferencia de poder de un partido a otro (del Partido Reformista de Balaguer al PRD de Peña Gómez) en toda la historia nacional. Sin embargo, esto sólo fue posible luego de que los militares intervinieran los principales centros electorales y que la presión internacional hiciera revertir un intento de

mantener por la fuerza a Joaquín Balaguer en la Presidencia de la República. La solución al conflicto político estuvo mediada por una decisión de la Junta Central Electoral que se denominó "fallo histórico", el cual despojó al PRD de varias senadurías para garantizar el control del Senado por parte del partido de Balaguer, con lo cual preservó el control de la designación de los miembros de la Junta Central Electoral y del Poder Judicial.[29] En la segunda coyuntura, la de 1994, se produjo de nuevo un enfrentamiento entre estos dos partidos, pero esta vez el problema giró en torno a la exclusión de decenas de miles de votantes del padrón electoral, lo que perjudicó al PRD como partido de oposición. En el país se generó una crisis político-electoral que eventualmente se superó mediante una transacción política que implicó una reforma a la Constitución, la reducción del nuevo mandato de Balaguer a dos años, la prohibición de la reelección inmediata y otras reformas al texto constitucional.[30]

Estas experiencias han generado una gran desconfianza entre los actores políticos, así como de éstos frente a las instituciones electorales. El conflicto de 2002, suscitado por la designación inconsulta de los miembros de la Junta Central Electoral por parte del Senado de la República controlado por el PRD, puso de manifiesto que todavía no se ha llegado en el país a un nivel de consolidación del sistema electoral que ofrezca garantías de transparencia e imparcialidad.

La legislación electoral ha sido menos problemática en lo que respecta a los partidos políticos, aunque cada vez más surgen voces que plantean la necesidad de realizar reformas en esta materia. En sentido general, las normas legales vigentes han creado un marco razonable para la formación y el funcionamiento de los partidos políticos en la República Dominicana. Se trata de una legislación que se sitúa en un punto intermedio en lo que tiene que ver con el grado de apertura para la creación y participación de los partidos políticos en la vida política y electoral del país. Esto es, la Ley Electoral ni es totalmente permisiva ni totalmente restrictiva en cuanto a los requisitos para formar partidos políticos, lo que ha permi-

29 Hasta la reforma constitucional de 1994, los jueces de todos los tribunales del país eran nombrados por el Senado de la República. En dicha reforma se creó el Consejo Nacional de la Magistratura, el cual designa a los jueces de la Suprema Corte de Justicia, y éstos, a su vez, nombran a los demás jueces del orden judicial del país.

30 Sobre la coyuntura de mayo-agosto de 1994 puede verse Espinal, *op. cit*., nota 2, capítulo 5.

tido un cierto grado de estructuración del sistema partidario que, sin ser excluyente, tampoco incentiva la proliferación excesiva de partidos políticos. Puede resultar pertinente, sin embargo, revisar las normas legales sobre esta materia con miras a evaluar la efectividad práctica de los requisitos tanto para el reconocimiento como para la pérdida de la personalidad jurídica de los partidos, más aún tomando en cuenta que a partir de la incorporación de la financiación pública a los partidos políticos, algunos círculos de la opinión pública nacional han comenzando a plantear críticas a la existencia de partidos pequeños que, sin lograr avances electorales relevantes, se benefician de recursos del erario público.[31]

XVII. Reformas planteadas

En lo concerniente a las propuestas de reforma relativas a los partidos políticos y a las actividades electorales, en los últimos años se han presentando algunas iniciativas que si bien han suscitado cierto interés tanto en el mundo académico como político, no se han adoptado todavía. Una propuesta de reforma en esta materia es la contenida en el Informe de la Comisión Especial para la Reforma Constitucional creada por el presidente de la República mediante decreto núm. 410-01 de 21 de mayo de 2001. Dicha Comisión, que estuvo presidida por monseñor Agripino Núñez Collado, rector de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), e integrada por representantes de los partidos políticos e instituciones de la sociedad civil, fue creada en el marco de un debate nacional en torno a la reforma constitucional. La propuesta relativa a los partidos políticos del referido informe contenía:

— Una definición más amplia de los partidos políticos a la que consigna la Constitución vigente, pero sin cambiar la esencia conceptual.
— La obligatoriedad de realizar elecciones primarias en los partidos para escoger sus candidaturas bajo supervisión de la Junta Central Electoral (como se señaló anteriormente, una ley sobre esta mate-

31 En otra parte del texto se describen las causas de extinción de los partidos políticos contempladas en la legislación electoral.

ria fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia).
— La obligación a cargo de los partidos políticos de hacer transparente y justificar los modos de financiación de sus actividades y campañas electorales.

Dicho Informe fue presentado en febrero de 2002, aunque sus recomendaciones no fueron tomadas en cuenta al momento en que se reformó la Constitución en julio de ese mismo año con el propósito de reintroducir la reelección presidencial en el ordenamiento constitucional dominicano.[32] En todo caso, queda pendiente la discusión de si es pertinente o no incorporar en el texto constitucional aspectos tan específicos sobre el funcionamiento de los partidos políticos como, por ejemplo, la celebración de elecciones primarias, o si esta materia debe dejarse a la legislación ordinaria.

Otras propuestas de reforma se han enmarcado en el ámbito de la legislación ordinaria. Una de ellas fue preparada por la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (Copryme, hoy denominada Comisión Nacional para la Reforma del Estado, Conare) durante el periodo de gobierno 1996-2000. Dicha propuesta consistió en un anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas, el cual nunca fue conocido en el Congreso Nacional. Entre los aspectos contenidos en dicho anteproyecto estaban:

1) Definición de los partidos políticos y los principios fundamentales para la actividad política (libertad de afiliación, pluripartidismo, diversidad ideológica, alternancia en el poder, equidad en la competencia partidaria, uso de los medios democráticos para acceder al poder y reconocimiento de los derechos de las minorías).
2) Derechos, deberes y prohibiciones concernientes a los partidos políticos.
3) Elecciones primarias, renovación periódica de autoridades partidarias y órganos de control interno.

32 *Cfr.* Informe de la Comisión Especial para la Reforma Constitucional creada por el presidente de la República mediante decreto núm. 410-01 de 21 de mayo de 2001, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), febrero de 2002, colección Documentos.

4) Obligatoriedad de la educación política de la militancia mediante la creación de centros de educación en los partidos políticos.
5) Regulación de las campañas electorales (tiempo, publicidad, manifestaciones públicas).
6) Patrimonio y financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.
7) Régimen de sanciones.[33]

Otra iniciativa de reforma legal es el proyecto de Ley de Reglamentación para las Campañas Electorales presentado por el diputado Euclides R. Sánchez, del Partido de la Liberación Dominicana, en la legislatura que empezó el 16 de agosto de 2002. Este proyecto de ley procura establecer normas más estrictas sobre diferentes aspectos de las campañas electorales, tales como:

a) Plazos para hacer campaña.
b) Uso del espacio público para hacer publicidad electoral.
c) Control del uso de alto-parlantes y otras modalidades de difusión de música y otros sonidos.
d) Regulación de la difusión de encuestas de opinión.
e) Acceso equitativo a los medios de comunicación en tiempo de campaña electoral.
f) Reglamentación del uso de la vía pública en actividades proselitistas.
g) Prohibición de expresiones verbales o escritas contrarias a la moral y las buenas costumbres.
h) Prohibición de campañas proselitistas en los actos oficiales del gobierno.

Este proyecto de ley contiene también un régimen de sanciones para quienes violen sus disposiciones.[34] El mismo no ha sido todavía aprobado en el Congreso Nacional.

33 Sobre este anteproyecto de ley véase Aquino, José Ángel, "Anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas", en Participación Ciudadana (ed.), *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*, Santo Domingo, Mediabyte, 2002, pp. 305-313.

34 *Cfr.* proyecto de Ley de Reglamentación para las Campañas Electorales, Cámara de Diputados.

A principios de 2004, el Consejo Nacional de la Reforma del Estado presentó al Congreso Nacional, a través del Poder Ejecutivo, el denominado proyecto de Ley de Voto Preferencial Presidencial, el cual procuraba instituir en la República Dominicana una modalidad de lo que se conoce como "sistema de lemas" para la presentación de candidaturas presidenciales por parte de los partidos políticos. La esencia de este proyecto estaba plasmada en la propuesta de introducir un párrafo al artículo 67 de la Ley Electoral vigente, el cual señalaría: "Las candidaturas que presenten las organizaciones y los partidos reconocidos para el nivel presidencial, podrán ser formadas por hasta cinco aspirantes a la Presidencia de la República con sus respectivos acompañantes a la Vicepresidencia". Otra de las modificaciones que incluía este proyecto de ley establecía que las candidaturas presidenciales y vicepresidenciales "podrán ser nominadas y presentadas ante la Junta Central Electoral por un mínimo de un 20% de los miembros de su máximo organismo de dirección ejecutiva establecido en los estatutos de los partidos y asociaciones políticas reconocidas, no pudiendo los mismos apoyar con su firma a más de un candidato".[35]

Esta iniciativa legal se produjo en el contexto de una fuerte crisis interna en el PRD como consecuencia de la disputa por la nominación presidencial entre no menos de siete precandidatos presidenciales de dicho partido. Ante la decisión del presidente Hipólito Mejía de buscar una segunda postulación luego de haber logrado la reforma constitucional para permitir la reelección, en el PRD se desató una fuerte lucha entre los aspirantes presidenciales que estuvo marcada por un proyecto reeleccionista que significaba una ruptura con la trayectoria partidaria. Se produjo, entonces, una división entre los anti-reeleccionistas y los reeleccionistas, lo que hizo prácticamente imposible encauzar la competencia interna por los canales institucionales del partido. Los anti-reeleccionistas no sólo invocaban los principios tradicionales del PRD, sino que acusaban al sector reeleccionista de usar los recursos del Estado a su favor.

El proyecto de Ley de Voto Presidencial Preferencial se concibió como un instrumento para resolver la crisis interna del PRD, ya que de haberse aprobado la ley hubiera permitido la presentación de hasta cinco

35 *Cfr.* proyecto de Ley que reforma la Ley Electoral núm. 275-97 sobre la elección del nivel presidencial de la República Dominicana mediante el voto preferencial presidencial (Senado de la República).

candidaturas presidenciales por partido (sistema de lemas). Esta iniciativa, sin embargo, recibió un fuerte rechazo por parte de los partidos de oposición, de las entidades de la sociedad civil y de sectores importantes de la opinión pública. La crítica se centraba en que el proyecto de ley tenía como fin resolver los problemas internos del PRD sin importar los efectos que el mismo podría tener en el sistema partidario en general. Dicho proyecto, además, se presentó en un momento en que los otros partidos políticos habían elegido sus candidatos presidenciales, lo que atentaría contra los derechos adquiridos de esos candidatos. Se argumentaba también que la pieza legal tenía fuertes contradicciones con varias disposiciones de la Constitución.

Luego de que el proyecto de ley fuera aprobado en primera lectura en el Senado de la República el 29 de enero de 2004, el presidente de esta cámara legislativa decidió someterlo a la Suprema Corte de Justicia para que ésta determinara si era constitucional o no. A su vez, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil presentó ante la Suprema Corte, el 9 de febrero de 2004, un escrito de intervención (*amicus curiae*) en la acción preventiva de control de la constitucionalidad del referido proyecto de ley que había presentado el presidente del Senado.[36] Un día después (10 de marzo de 2004), la Suprema Corte de Justicia falló declarando su incompetencia para conocer de una acción de inconstitucionalidad contra un proyecto de ley que no hubiera completado el proceso de aprobación en ambas cámaras legislativas. Tras este fallo, los promotores del proyecto desistieron del mismo por tres razones fundamentales: 1) por la fuerte oposición que seguía recibiendo el proyecto de ley; 2) porque todo indicaba que no disponían de todos los votos necesarios en la Cámara de Diputados, dada la segmentación del poder en este órgano legislativo entre diferentes fuerzas políticas, y 3) porque el presidente Mejía ya había obtenido la nominación presidencial de su partido tras las elecciones primarias en las que participó sin competencia interna, salvo la de un contendiente surgido de las filas de su propio sector político que fue inscrito en las elecciones primarias como forma de mantener una apariencia de competitividad.

36 *Cfr*. Escrito de intervención (*amicus curiae*) en la acción preventiva de control de la constitucionalidad del proyecto de ley que modifica la Ley Electoral núm. 275-97, suscrito por los abogados Julio César Castaños, Flavio Darío Espinal J. y José Alfredo Rizek, del 9 de febrero de 2004, en representación de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil. Publicado en *Gaceta Judicial*, 1o. de marzo de 2004.

Irónicamente, este proyecto de ley que crearía un sistema de lemas fue promovido por quienes también habían presentado el proyecto de Ley sobre Elecciones Primarias. Estas piezas legales son, obviamente, contradictorias, pues mientras este último proyecto procuraba instituir un sistema de elección de candidatos presidenciales sobre la base de elecciones primarias partidarias, el proyecto de Ley sobre Voto Presidencial Preferencial haría inoperante dichas primarias, pues no tendría sentido competir internamente por la nominación presidencial si cada partido puede presentar hasta cinco candidaturas a la vez.

La normativa electoral continúa siendo objeto de alto interés como parte de un proceso de consolidación del sistema electoral. Junto a las propuestas de reformas legales también se discute cómo hacer más efectiva la aplicación de la normativa vigente. Está pendiente, por ejemplo, la puesta en práctica del denominado "voto preferencial" a nivel municipal contemplado en la Ley Electoral (sobre este punto, véase apartado VIII), lo cual ha generado puntos encontrados entre diferentes actores del sistema político. Se reclama también una aplicación más estricta de los plazos para las campañas electorales y una mayor transparencia en el uso tanto de los fondos públicos como privados por parte de los partidos políticos. En sentido general, hay una preocupación en amplios sectores de la sociedad dominicana sobre la necesidad de fortalecer la institucionalidad de los partidos políticos y de los propios órganos electorales para darle más solidez al sistema democrático.

XVIII. BIBLIOGRAFÍA

AGOSTO, G. y CUETO VILLAMÁN, F., *Los partidos políticos por dentro*, Santo Domingo, Centro de Estudios Sociales Juan Montalvo, Editora Búho, 2002.

AMARO GUZMÁN, R., *Constitución Política y reformas constitucionales, 1947-1966*, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, 1982, vol. III.

AQUINO, J. A., *Los distritos electorales: cualificando la representación democrática*, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 2002.

ARZENO RODRÍGUEZ, L., *Políticos y partidos políticos de la República Dominicana*, Santo Domingo, Ediciones América, 1982.

BENOIT BRUGAL, M. S., *El régimen legal actual de los partidos políticos en la República Dominicana*, Santiago de los Caballeros, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1988.

BREA, F. J., *La reglamentación jurídica de los partidos políticos en la República Dominicana*, Santiago de los Caballeros, PUCMM, 1986.

BREA, R., *Estado de situación de la democracia dominicana (1978-1992)*, Santo Domingo, PUCMM, 1995.

———, *Los partidos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, Meca, 1991.

——— y DUARTE, I., *¿Hacia dónde va la democracia dominicana? 1994-2001. Resultados de la III Encuesta Nacional de Cultura Política y Democrática (Demos 2001)*, Santo Domingo, Editora Búho, 2002.

BURGOS, V. E., *Los gobiernos de la República Dominicana*, Santo Domingo, Publicaciones de la Biblioteca Nacional, 1993.

CALDER, B. J., *Impact of Intervention: The Dominican Republic During de U. S. Occupation of 1916-1924*, Austin, University of Texas Press, 1984.

CEDEÑO JIMÉNEZ, V. L., *El futuro de la República Dominicana*, Santo Domingo, El Mundo, 1986.

COMISIÓN DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, *Los partidos políticos dominicanos de cara al siglo XXI*, Santo Domingo, Editora Cantera Gráfica, 2000.

DUARTE, I., *La representación femenina en el Congreso y el ayuntamiento: análisis de los resultados electorales de 2002*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2002.

ESPINAL, F. D., *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, PUCMM, 2001.

ESPINAL, R., *Autoritarismo y democracia en la política dominicana*, San José, IIDH-CAPEL, 1987.

GALÍNDEZ, J. de, *The Era of Trujillo*, Tucson, Arizona, The University of Arizona Press, 1973.

HARTLYN, J., *Electoral Institutions, Democratic Actors and Free Elections: The Dominican Republic in Comparative Perspective*, trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, 2000.

HOETINK, H., *The Dominican People, 1850-1900: Notes for Historical Sociology*, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1982.

JIMÉNEZ POLANCO, J., *Los partidos políticos en la República Dominicana: actividad electoral y desarrollo organizativo*, Santo Domingo, Centenario, 1999.

JORGE PRATS, E., "Inconstitucionalidad del proyecto de Ley sobre Elecciones Primarias", *Gaceta Judicial*, 28 de marzo-11 de abril de 2003.

JUNTA CENTRAL ELECTORAL, *Compilación de la legislación electoral de la República Dominicana*, Santo Domingo, Ediciones de la Junta Central Electoral, 1996.

———, *Constitución, Ley Electoral y sus modificaciones y Reglamento Interno JCE*, Santo Domingo, Dirección Nacional de Elecciones, 2003.

JUSTO DUARTE, A., *Partidos políticos en la sociedad dominicana (1844-1998)*, Santo Domingo, Editorial Universitaria, 1998.

LOVEMAN, B., *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993.

MOLINA, L. E., *El nuevo sistema electoral*, Santo Domingo, PUCMM, 1996.

MOYA PONS, F., *El régimen de partidos y el sistema electoral de la República Dominicana*, Santo Domingo, Forum, 1986.

MUÑOZ RODRÍGUEZ, J. C., *Propuesta de reforma a la base legal de los partidos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, Ediciones PUCMM, 1999.

OVIEDO, J., *Cabeza de medusa: partidos políticos, democracia y clientelismo*, Santo Domingo, Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, 1999.

———, *La tradición autoritaria*, Santo Domingo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 1986.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *Cuota femenina y voto preferencial: vista desde las mujeres, de los partidos políticos mayoritarios y la sociedad civil*, Santo Domingo, Mediabyte, 2001.

———, *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*, Santo Domingo, Mediabyte, 2002.

PEÑA BATTLE, M. A., *Constitución Política y reformas constitucionales*, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, 1981, vol. I.

HOETINK, H., *The Dominican People, 1850-1900: Notes for Historical Sociology*, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1982.

JIMÉNEZ POLANCO, J., *Los partidos políticos en la República Dominicana: actividad electoral y desarrollo organizativo*, Santo Domingo, Centenario, 1999.

JORGE PRATS, E., "Inconstitucionalidad del proyecto de Ley sobre Elecciones Primarias", *Gaceta Judicial*, 28 de marzo-11 de abril de 2003.

JUNTA CENTRAL ELECTORAL, *Compilación de la legislación electoral de la República Dominicana*, Santo Domingo, Ediciones de la Junta Central Electoral, 1996.

———, *Constitución, Ley Electoral y sus modificaciones y Reglamento Interno JCE*, Santo Domingo, Dirección Nacional de Elecciones, 2003.

JUSTO DUARTE, A., *Partidos políticos en la sociedad dominicana (1844-1998)*, Santo Domingo, Editorial Universitaria, 1998.

LOVEMAN, B., *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993.

MOLINA, L. E., *El nuevo sistema electoral*, Santo Domingo, PUCMM, 1996.

MOYA PONS, F., *El régimen de partidos y el sistema electoral de la República Dominicana*, Santo Domingo, Forum, 1986.

MUÑOZ RODRÍGUEZ, J. C., *Propuesta de reforma a la base legal de los partidos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, Ediciones PUCMM, 1999.

OVIEDO, J., *Cabeza de medusa: partidos políticos, democracia y clientelismo*, Santo Domingo, Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, 1999.

———, *La tradición autoritaria*, Santo Domingo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 1986.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *Cuota femenina y voto preferencial: vista desde las mujeres, de los partidos políticos mayoritarios y la sociedad civil*, Santo Domingo, Mediabyte, 2001.

———, *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*, Santo Domingo, Mediabyte, 2002.

PEÑA BATTLE, M. A., *Constitución Política y reformas constitucionales*, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, 1981, vol. I.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN URUGUAY

Héctor GROS ESPIELL

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.* II. *Los partidos políticos.* III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema.* IV. *Los partidos políticos. Concepto y naturaleza jurídica.* V. *Requisitos para la formación de los partidos políticos a nivel nacional.* VI. *La cuestión de la eventual existencia de partidos políticos departamentales.* VII. *Estructura y organización interna de los partidos políticos.* VIII. *Democracia interna en los partidos políticos.* IX. *Afiliación y participación.* X. *Tratamiento del tema de género.* XI. *Financiamiento de los partidos políticos.* XII. *Coaliciones, alianzas y fusiones de partidos políticos.* XIII. *Disolución, suspensión o cancelación de los partidos políticos.* XIV. *Otras formas de participación electoral fuera de los partidos políticos.* XV. *Órgano del Estado encargado del control de la actividad de los partidos políticos.* XVI. *Vinculación de los partidos políticos uruguayos con organizaciones internacionales de partidos políticos.* XVII. *Evaluación.* XVIII. *Reformas actualmente encaradas en la legislación uruguaya en lo relativo a los partidos políticos.* XIX. *Bibliografía*.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Constituciones*

La evolución de lo relativo al régimen jurídico de los partidos políticos en el Uruguay debe tener como punto de partida la primera Constitución de la República independiente, esto es, la de 1830.

En el derecho constitucional ha de seguirse el tema en las Constituciones de 1918, 1934, 1942, 1952, y en las dos últimas reformas constitucionales: las de 1966 y 1996. Paralelamente ha de hacerse referencia al proceso legislativo que acompañó, y a veces impulsó, la evolución constitucional.

La Constitución de 1830 no se refirió expresamente, ni implícitamente, a la existencia de los partidos políticos. Era ésta, por lo demás, la actitud que se encontraba en todo el derecho constitucional comparado de América Latina.

Pero la existencia, primero de tendencias y banderías, y luego de partidos políticos, fue una realidad en el Uruguay manifestada en la presencia electoral, bajo distintas formas, desde que entró en vigencia la primera Constitución.

Esta realidad sociológica y política obligó al derecho a reconocerla, aunque fuera tímidamente. Comenzará así un proceso, aunque durante largo tiempo limitado y parcial, de regulación de la materia electoral y de la actuación en ella de los partidos políticos como elementos necesarios, además, para integrar los órganos electivos.

Así, como luego veremos, la legislación ordinaria precedió a los textos constitucionales.

Pero en 1918, la segunda Constitución uruguaya —resultado de un proceso iniciado en 1912, cuyos momentos finales fueron la actuación de una Convención Nacional Constituyente (1916-1917), elegida el 30 de julio de 1916, y el plebiscito del 25 de noviembre de 1917—, no podía ya ignorar la existencia de los partidos políticos. Por eso, y aunque no encaró directamente la cuestión de su estatuto jurídico, incluyó nuevas normas referentes al "voto libre", es decir las garantías del sufragio (artículo 9o.), y presupuso la actuación de los partidos políticos, en cuanto tales, en lo relativo a la integración de los órganos del Poder Legislativo (artículos 19 y siguientes, Cámara de Representantes; artículo 26, Cámara de Senadores, cuya elección directa por el pueblo fue establecida por las leyes de reforma constitucional de 1930 y 1932) y de los dos órganos en que se dividía el Poder Ejecutivo (artículos 71 y 82). El artículo 82, relativo a la integración del Consejo Nacional de Administración, se refería expresamente a los partidos políticos.

La tercera Constitución, de 1934, elaborada también por una Convención Nacional Constituyente (1933-1934) elegida el 25 de junio de 1933,

y asimismo ratificada por un plebiscito (19 de abril de 1934), fue en realidad, a diferencia de la anterior, resultado de un proceso iniciado por un golpe de Estado (31 de marzo de 1933) dado por el presidente de la República (Gabriel Terra) con el apoyo de un sector de su propio partido (el Partido Colorado) y de un sector del Partido Nacional.

Al igual que en el caso de la Constitución de 1918, la de 1934 no encaró directamente la cuestión del estatuto jurídico de los partidos políticos, pero presupuso la actuación de éstos al abordar lo referente a las garantías del sufragio, con referencia expresa de los partidos políticos (artículo 68, 4, 5 y 8), al mencionarlos en el artículo 70.7 y al hacer más directa y determinante la forma de su participación en lo relativo a la integración de las dos cámaras legislativas, en especial en el caso del Senado (artículos 85-88), a la elección del presidente y vicepresidente de la República (artículo 149) y en la distribución de las carteras ministeriales en el Poder Ejecutivo (artículo 163.B). Puso así de manifiesto y reconoció la importancia determinante de los partidos en la vida política nacional. Asimismo, esta Constitución dio base constitucional a la Corte Electoral como órgano autónomo e independiente de los otros poderes del gobierno, órgano que había sido creado por ley de 9 de enero de 1924.

Las leyes constitucionales de 1936 y 1938, relativas a la modificación de la integración de la Cámara de Senadores y a la elección de presidente y vicepresidente de la República, dieron la denominación a los "partidos políticos", de "lemas", sublemas" y "listas".

La Constitución de 1942 fue el fruto también de un proceso iniciado con un golpe de Estado, el del 21 de febrero de 1942, en el que no existió una Convención o Asamblea Constituyente, pero sí un plebiscito popular ratificatorio, realizado el 29 de noviembre de 1942 conjuntamente con la elección general, de unas reformas decretadas por el Poder Ejecutivo (decreto del 29 de mayo de 1942). También en este caso la reforma fue apoyada por un sector del partido político del presidente de la República (Alfredo Baldomir), el Partido Colorado, y por un sector del Partido Nacional.

Aunque esta Constitución cambió la forma de integración del Senado y del Consejo de Ministros, eliminando el sistema bipartidista impuesto en 1934, mantuvo lo relativo a la materia electoral tal como existía en el derecho constitucional anterior y las garantías del sufragio (artículos 68, 4, 5 y 6), y presupuso siempre, en todos los casos de expresión por me-

dio del voto ciudadano de la voluntad del Cuerpo Electoral, la existencia de partidos políticos, aunque no entró tampoco a definir y a regular lo relativo al estatuto jurídico de éstos.

La Constitución de 1952, a diferencia de las de 1934 y 1942, y al igual que en el caso de la de 1918, fue hecha con respeto y en aplicación del sistema de reforma establecido en la Constitución de 1942, vigente cuando se inició el proceso reformista. La reforma se efectuó por medio de las llamadas leyes constitucionales (artículo 281.D de la Constitución de 1942), y luego de ser aprobada por mayoría especial por las dos cámaras, fue sometida a plebiscito aprobatorio el 16 de diciembre de 1951.

Esta Constitución siguió el enfoque de los anteriores textos constitucionales. Sin entrar a la regulación normativa del estatuto de los partidos políticos, le dio a éstos una participación determinante en la integración del Consejo Nacional de Gobierno (artículos 150 y 151), órgano que había reemplazado y sustituido a la Presidencia de la República. Acentuó, asimismo, la forma de participación de los partidos políticos en la integración de ciertos órganos de la administración pública descentralizada (artículo 190), aplicándoles un régimen análogo al dispuesto para los entes autónomos y servicios descentralizados en los artículos 187 y 189.

En 1966, esta forma tradicional de enfocar la actuación de los partidos políticos comenzó a cambiar. En esta oportunidad, la reforma se realizó también en estricto acatamiento a lo dispuesto por la Constitución vigente cuando se planteó la reforma (artículo 331 de la Constitución de 1951) y fue aprobado por el plebiscito del 27 de noviembre de 1966.

Así, en 1966 el derecho constitucional uruguayo agregó a las normas ya existentes, relativas a las garantías del sufragio, a la actuación de los partidos políticos en las elecciones parlamentarias y a algunos cambios en lo referente a la eliminación de su consideración en la integración de las autoridades de ciertos organismos, una norma dirigida a encarar directamente lo relativo a su estatuto jurídico, a su ubicación constitucional y a los deberes que de esto resultan (artículo 77, numeral 11).

Se daba así un necesario y muy importante paso y se inauguraba una nueva línea en cuanto al enfoque normativo constitucional relativo a los partidos políticos.

Luego del paréntesis constituido por la reacción antidemocrática iniciada por el golpe de Estado de junio de 1973 y los once años de gobierno *de facto* —con el desplazamiento y la inaplicabilidad prácticamente

integral de la Constitución de 1966 y la existencia de un gobierno autoritario antidemocrático "cívico-militar" que se atribuyó el Poder Constituyente y que lo ejerció dictando diecinueve actos constitucionales, a la vez que intentó y planificó eliminar a los partidos políticos de la vida política y del sistema normativo nacional—, el Uruguay retomó la vía constitucional con las elecciones de noviembre de 1984 y con la restauración de la plena vigencia de la Constitución de 1966 a partir del 1o. de marzo de 1985.

En 1997, una nueva reforma de la Constitución, sancionada por la ley constitucional del 15 de octubre de 1996 y aprobada en el plebiscito del 8 de diciembre del mismo año, siguiendo la línea iniciada respecto de los partidos políticos en la carta de 1966, agregó un nuevo numeral (el 12) al artículo 77, imponiendo el régimen de elecciones internas a los partidos políticos para la elección de presidente y vicepresidente de la República.

El régimen uruguayo de elecciones internas de los partidos políticos para la elección de los candidatos a presidente y vicepresidente es un caso único en el derecho comparado. Se realizan el mismo día y son obligatorias para todos los partidos, en los mismos locales oficiales y con el control general de la Corte Electoral.

De tal modo, las elecciones internas son, por mandato constitucional, una etapa necesaria del proceso electoral nacional y departamental. No son organizadas por los partidos en las fechas y formas que ellos determinen, sino de la manera decidida por la Constitución y la ley, y bajo el control del órgano constitucionalmente encargado de la organización y el control de "todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales" (artículo 322.A), es decir, de la Corte Electoral, incluido lo referente a los actos y procedimientos electorales internos de los partidos políticos en los casos previstos por las normas constitucionales o legales pertinentes.

Estas elecciones internas pueden considerarse también como primarias, ya que constituyen una etapa necesaria e ineludible de un proceso electoral regulado e impuesto por la Constitución (elecciones internas, elecciones nacionales [primera vuelta y eventualmente segunda vuelta, *ballotage*] y elecciones departamentales).

En todo este proceso constitucional, desde 1918 y hasta 1996, han tenido, en lo que se refiere a los partidos políticos, importancia fundamen-

tal las disposiciones transitorias y especiales que desde la segunda Constitución uruguaya —ya que la de 1830 no contenía este tipo de disposiciones— han tenido y tienen una trascendencia política muy grande y determinante en cuanto a la actuación de los partidos políticos.

En 1918, la "disposición transitoria" *E* hizo referencia expresa a las "autoridades directivas" de los partidos de la minoría y de la mayoría del Consejo Nacional de Administración, y todo el sistema de elección del primer Consejo se basaba en la existencia de listas de candidatos presentados por los partidos (letras F y G).

En 1934 se reconoció nuevamente y se replanteó lo relativo a la actuación de los partidos políticos como consecuencia de la referencia a los lemas (disposición transitoria F).

Las disposiciones transitorias A y B de la Ley Constitucional de 1936 se refirieron, asimismo, a los partidos políticos, lemas, sublemas y listas de los partidos políticos.

La disposición transitoria C de la Constitución de 1942 se refirió de igual modo a las agrupaciones políticas, a los partidos, a los lemas y a los sublemas.

En 1951, la disposición transitoria letra C, en su segundo párrafo, se refirió a los lemas y a las listas.

En 1966, la disposición transitoria C se refirió a las hojas de votación de los candidatos y la R trató de la separación de "las hojas de votación" en el caso previsto en el artículo 77.9 de la Constitución.

En la reforma de 1997, las "disposiciones transitorias y especiales" contienen reiteradas y muy importantes referencias a los partidos políticos, a sus estatutos y a su actuación en el proceso electoral, incluido lo referente a las elecciones internas (letras C, R, W, Y, Z).

2. *Leyes electorales*

Corresponde ahora realizar una breve reflexión enumerativa de las leyes que, con base en las normas constitucionales antes citadas, o cubriendo los vacíos dejados por éstas, fueron contribuyendo al proceso de reconocimiento jurídico y de regulación normativa de la actuación de los partidos políticos.

La ley del 1o. de abril de 1830, anterior a la Constitución de 1830 pero que debe considerarse como complementaria de ésta, ya que fue ela-

borada por el mismo órgano que redactó nuestra carta de 1830 para que fuera aplicada en la primera elección nacional, fue un texto completo y elogiable por su sistemática globalidad, pero que no se refería, ni podía siquiera pensarse que se refiriera, incluso de manera implícita, a los partidos políticos.

Las primeras elecciones realizadas en el Uruguay, en agosto de 1830, en las que se aplicó esta ley, se cumplieron sin la existencia de partidos políticos, pero no fueron ajenas a ellas la actividad preelectoral de los caudillos, las tendencias personales que fueron embrión de los partidos y la actividad aislada y a veces anónima de los ciudadanos de sugerir, en especial mediante remitidos de prensa, nombres de posibles candidatos.

Las primeras leyes de elecciones, así como los inicios de la legislación sobre el Registro Cívico, que comienza con la ley de junio de 1830 (leyes de 1o. de abril de 1830, junio de 1830, 4 de junio de 1833, 16 de junio de 1853 y 17 de julio de 1858), están caracterizadas por una serie de textos legislativos en los que se comprueba la omisión completa del reconocimiento de la existencia de los partidos políticos, que comenzaban a configurarse embrionariamente como desarrollo de tendencias personalísimas y caudillismos preexistentes.

Esta situación, que cerraba los ojos a una realidad sociológica y política que no podía ignorarse, fue poco a poco cambiando y tímidamente la legislación electoral fue refiriéndose a los partidos políticos, regulando la forma y consecuencias de su participación electoral.

Puede fijarse el inicio de este proceso en las consecuencias de paz de abril de 1872, que puso fin a la "Revolución de las Lanzas" y que al imponer la coparticipación de los partidos políticos, reconoció jurídicamente su existencia, lo que tenía necesariamente que traducirse en las futuras normas legales referentes a la materia electoral.

Esto es lo que tímidamente y de manera implícita se insinuó en la Ley sobre Registro Cívico del 16 de diciembre de 1874, en los decretos ley del 24 de diciembre de 1871, 23 de mayo de 1876, 22 de junio de 1873, 27 de abril de 1878 y en las leyes de 15 de junio de 1887 y 28 de marzo de 1893.

Dentro de la misma línea, la tendencia se acentuó con la Ley de Registro Cívico Permanente de abril de 1898 y con las leyes inmediatamente posteriores, entre las que cabe citar la Ley núm. 3.640 de 10 de julio de 1910, que estableció el doble voto simultáneo.

Toda esta legislación, iniciado ya a partir de 1912 el proceso de la reforma constitucional con la modificación del sistema de reforma previsto en la carta de 1830, fue la base de una nueva etapa legislativa en lo electoral, que no pudo eludir la referencia expresa a los partidos políticos.

Esta legislación inmediatamente anterior a la Constitución de 1918, en especial la ley de 27 de junio de 1915 relativa a la forma de elección de la Convención Nacional Constituyente, constituyó el presupuesto de los trabajos en materia electoral de la Convención y de la futura Constitución.

A su vez, la nueva Constitución, con el régimen relativo al voto secreto, a las garantías del sufragio y a la distribución de los cargos en los órganos legislativos, hacía necesaria una nueva legislación.

Esto fue lo que hicieron las grandes leyes de Registro Cívico Nacional del 9 de enero de 1924 (núm. 7960) y de Elecciones de 16 de enero de 1925 (núm. 7812). Estas dos importantísimas leyes, así como la complementaria de elecciones (núm. 7912), no sólo reconocieron expresamente la existencia de los partidos políticos a todos los efectos que resultaban de las normas constitucionales, sino que además preveían y regulaban el control que ejercían los partidos políticos sobre los actos electorales (sección VII, capítulo XXV y sección VI, capítulo XVIII de las dos leyes previamente citadas).

El camino estaba abierto. Una serie de leyes posteriores (personería jurídica de los partidos, leyes de lemas, etcétera) siguieron y profundizaron el proceso iniciado, y fueron configurando el estatuto legal actual —incompleto y disperso— de los partidos políticos. Estas leyes fueron el resultado de realidades políticas y de cambios constitucionales —a las que ya nos hemos referido—, pero a su vez fueron el presupuesto, por lo menos parcial, de las sucesivas reformas constitucionales de 1934, 1942, 1952, 1966 y 1996 en lo referente a los partidos políticos.

II. Los partidos políticos

El tema de los partidos políticos está encarado hoy en el derecho uruguayo como consecuencia de la evolución jurídica reseñada en el apartado anterior, en diversas fuentes de distinta jerarquía normativa. En primer lugar por la Constitución —en sentido formal, escrita y rígida—,

que se denomina a sí misma en varias de sus normas como "Constitución".

El tema está referido en la Constitución vigente, ya sea nombrando expresamente a los partidos políticos o a los partidos, o refiriéndose a las comisiones u organizaciones políticas o clubes políticos, a las "fracciones políticas", "agrupaciones con fines proselitistas", y a los lemas ("lema", de acuerdo a la normativa, es la denominación de un partido político en todos los actos y procedimientos electorales) o a los sublemas o a las listas (hoja impresa en la que se contienen los nombres de los candidatos a los diversos cargos electorales) y hojas de votación, en los artículos 58; 77, numerales 4, 5, 8, 9, 11, 12; 79; 80, numeral 6; 94, 95, 96, 151, 155, 271, 272, 322, 324 y disposiciones transitorias y especiales C, W y Z.

Pero además hay normas constitucionales que, sin nombrarlos, incluyen implícitamente en la materia regulada a los partidos políticos, como es el caso del artículo 39 que reconoce a "todas las personas el derecho de asociarse, cualquiera que sea el objeto que persigan, siempre que no constituya una asociación ilícita declarada por ley".

En segundo lugar por las leyes, entendiéndose por ley aquella formal adoptada de acuerdo con lo dispuesto por la sección VII de la Constitución ("De la proposición, discusión, sanción y promulgación de las leyes", artículos 133-145).

En tercer lugar por las reglamentaciones dictadas por la Corte Electoral, de acuerdo con su competencia constitucional genérica (artículo 322) y de lo que al respecto dispone la ley.

El Poder Ejecutivo, por vía de su competencia constitucional de emitir reglamentos tanto autónomos como los necesarios para la ejecución de las leyes (artículo 168), no tiene aptitud jurídica, y en consecuencia carece de toda competencia para regular por la vía de decretos o resoluciones la materia relativa a los partidos políticos.

Los partidos políticos en el Uruguay, por el hecho de ser tales —una vez cumplidos los requisitos constitucionales y legales y declarados con derecho al uso del lema por la Corte Electoral—, son personas jurídicas, sin necesidad de cumplir con ningún otro trámite ni realizar ninguna otra gestión ante otra autoridad distinta de la Corte Electoral.

La Ley núm. 9524 de 11 de diciembre de 1935 atribuyó el carácter de personas jurídicas a los partidos políticos que de acuerdo con la legisla-

ción tuvieran la propiedad del lema partidario y cuyos fines no fueran contrarios a la Constitución ni a las leyes.

Son personas jurídicas de derecho público, cuyo estatuto resulta de la Constitución y de la ley y cuya naturaleza jurídica no puede asimilarse totalmente al de las personas jurídicas regidas por el derecho privado.

Los partidos políticos se individualizan con un lema. Una profusa normativa, de raíz constitucional, tanto en sus disposiciones permanentes como las incluidas en las disposiciones transitorias y especiales, ha regulado lo relativo a los lemas, a los sublemas, a las listas, a su propiedad y a su uso (en especial, leyes de lemas núms. 9378 de 5 de mayo de 1934 y 9831 de 23 de mayo de 1939).

La cuestión de los lemas, de su utilización y de su realidad en la vida política del Uruguay ha sido uno de los temas fundamentales de la evolución normativa del país en lo referente a los partidos políticos y uno de los elementos característicos de la historia política de la República, y de su ubicación en el derecho y en la política comparada.

La acumulación de votos por lema —de candidatos diferentes (doble voto simultáneo en su relación con el sistema de lemas)—, ha caracterizado al Uruguay. Eliminado ahora, en virtud de la reforma constitucional de 1997, en lo que se refiere a la imposibilidad de diferentes candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República bajo un lema común, se mantiene, con matices importantes y limitaciones en lo referente a las candidaturas, para los órganos legislativos y en lo relativo a los órganos electivos de los gobiernos departamentales.

III. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema

Si bien la ley tiene aptitud jurídica para desarrollar y precisar el estatuto jurídico de los partidos políticos, regulado en lo esencial por la Constitución, ningún otro órgano o autoridad pública, además de la Corte Electoral y los órganos electorales que de ella dependen (sección XVIII, "De la Justicia Electoral"), es competente en todo lo que se refiere a los partidos políticos.

La Corte Electoral nació en virtud de la Ley núm. 7690 de 9 de enero de 1924. Se constitucionalizó en 1934; su estatuto jurídico se afirmó y sus competencias se ampliaron en las Constituciones de 1942, 1952, 1966 y 1997.

Es un órgano absolutamente independiente, de competencias múltiples —jurisdiccionales, administrativas y económicas— que incluyen la aptitud jurídica para ejercer la superintendencia directiva —consultiva, correccional y económica— sobre los "órganos electorales" y que se comunica directamente con los "poderes públicos" (artículo 328).

Sus actos no pueden ser objeto de revisión, revocación o anulación por ningún otro poder del gobierno, ni siquiera por el Poder Judicial.

Aunque se ha sostenido que constituye uno de los poderes del gobierno, denominados "poderes representativos" (artículo 82 de la Constitución) —y esto es lo que ha sostenido la Corte Electoral en su jurisprudencia—, la doctrina, en general, no le ha reconocido tal carácter, pero afirmando siempre su naturaleza constitucional, su jerarquía institucional, su importancia determinante, su absoluta independencia funcional y técnica y su autonomía financiera y presupuestal dentro de los límites fijados por la Constitución.

En el actual régimen estatutario de los partidos políticos en el Uruguay, la Corte Electoral tiene un papel fundamental. Es el único órgano competente respecto de sus elecciones internas —que son también primarias respecto de los procesos electorales nacionales y departamentales para presidente y vicepresidente e intendente— y en todo lo relativo a su estatuto jurídico y el control del adecuado cumplimiento de las obligaciones que la Constitución les impone; sobre lo referente a su constitución y a la participación de los ciudadanos en sus actividades, así como, naturalmente, el control de que los derechos que los partidos poseen, en virtud de su existencia y de las normas jurídicas pertinentes, se respeten de manera adecuada.

La Ley núm. 17.063 de 24 de diciembre de 1998, en aplicación de lo que resultaba de la hermenéutica constitucional, dispuso que la Corte Electoral "conocerá en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referidos a las elecciones internas de los partidos políticos" (artículo 1o.).

Este mismo artículo se refiere a otras importantes competencias de la Corte Electoral, que por su trascendencia es preciso transcribir:

> Será juez en dichos acatos y procedimientos electorales y decidirá con carácter inapelable todos los reclamos y apelaciones que se produzcan en ocasión del registro de las hojas de votación, realización de los escrutinios y proclamación de los resultados.

Tendrá especialmente las siguientes atribuciones, que ejercerá directamente o por intermedio de los órganos que le están subordinados:

a) Organizar el acto, dictando las reglamentaciones que sean necesarias para su realización.

b) Ser juez de alzada de las decisiones adoptadas por los órganos partidarios en materia o actos regidos por la presente ley, en forma y dentro de los términos previstos por los artículos 158 y 160 de la Ley núm. 7.812 de 16 de enero de 1925.

Controlar la integración de los órganos partidarios en las ocasiones a que se refieren los artículos 5o. a 8o. de la presente Ley, así como sus procedimientos y votaciones, proclamando el resultado de estas últimas cuando determinaren la nominación de candidatos a la Presidencia de la República y a las intendencias municipales.

IV. Los partidos políticos. Concepto y naturaleza jurídica

Lo que es un partido político resulta en el Uruguay de la Constitución, que si bien no los define, da, sin embargo, los elementos para determinar su concepto.

El partido político es una asociación con un objeto político que puede constituirse libremente como consecuencia del derecho de asociación de todas las personas (artículo 39 constitucional). Esta asociación, que constituye una "organización política", ha de respetar "las bases fundamentales de la nacionalidad (artículo 80.6 y secciones I y II de la Constitución). Su acción no puede estar dirigida a destruir estas bases fundamentales mediante "la violencia o la propaganda que incitare a la violencia".

El partido político que cumple con todas las exigencias resultantes del derecho es, como ya lo hemos señalado, una persona jurídica de derecho público. Se individualiza por un lema —que es de su propiedad—, que pertenece a la mayoría del partido y cuyo uso caracteriza todo el régimen electoral uruguayo.

En virtud del carácter democrático del gobierno adoptado por la nación (artículo 82 de la Constitución), los partidos políticos poseen "la más amplia libertad" (artículo 77.11 de la Constitución) en cuanto al ideario y programa que posean, en el marco de una tolerancia amplísima sólo limitada por la interdicción de la violencia o de la incitación por la propaganda a utilizar la violencia (artículo 80.6 de la Constitución).

Los partidos políticos actúan en el marco de un sistema democrático que asegura el pluripartidismo, que proscribe la adopción de todo sistema de partido único o que limite arbitrariamente el pluripartidismo.

En cuanto actuantes en un Estado democrático, los partidos deben organizarse democráticamente, tanto en lo que se refiere a la participación de las personas en sus actividades constitutivas como en su accionar, excluyendo toda forma de discriminación violatoria del principio de igualdad (artículo 8o. de la Constitución), como también en lo referente a la elección de sus autoridades (artículo 77.11, *a*, de la Constitución).

Han de tener los partidos políticos, sin perjuicio de las realidades históricas y de sus propias tradiciones, un contenido ideológico expresado necesariamente en sus "cartas orgánicas y programas de principios", documentos a los que debe darse "la máxima publicidad" (artículo 77.11, *b*, de la Constitución).

Los partidos políticos en el Uruguay son nacionales. Sus actividades pueden extenderse a todo "el territorio" de la República (artículo 1o. de la Constitución). Por ende, no puede haber partidos cuya acción política sólo pueda darse dentro de uno o varios departamentos, aunque nada impide que un partido político nacional presente candidatos únicamente en uno o varios de ellos. Estrictamente, puede haber un partido político que tenga actuación en un solo departamento, pero de todas formas deberá tener autoridades ejecutivas nacionales y deberá comparecer en las elecciones internas y primarias y elegir un candidato a la presidencia de la República, además de un órgano deliberativo nacional (o Convención Nacional) y un órgano deliberativo departamental (o Convención Departamental).

El objeto del partido político es la acción electoral: la presentación de candidatos —que deben ser ciudadanos (de acuerdo con el artículo 77, párrafo 1 de la Constitución)— para todos los cargos electivos, tanto nacionales como departamentales, promoviendo el sufragio tanto de los ciudadanos, que es obligatorio (artículo 77.1 de la Constitución), como el de los electores no ciudadanos (artículo 78 de la Constitución).

Pueden, asimismo, sin perjuicio de la libertad de acción de otras organizaciones o asociaciones que no constituyan partidos políticos, iniciar y promover la participación de los ciudadanos en los casos de referéndum revocatorio nacional (artículo 79 de la Constitución) y en los de referéndum e iniciativa popular en los gobiernos departamentales (artículos 304 y 305 de la Constitución).

Pueden también, naturalmente, promover e intervenir en la propaganda relativa a los plebiscitos constitucionales, necesarios siempre en todos los casos de procesos para adoptar reformas constitucionales (artículo 331 de la Constitución).

Los partidos deben elegir sus candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República mediante elecciones internas sobre las bases constitucionales (artículo 77.12 de la Constitución) que fueran reglamentadas por la Ley núm. 17.063 de 24 de diciembre de 1998. Estas elecciones deben considerarse también primarias porque son una etapa ineludible y necesaria en el proceso de las elecciones nacionales y departamentales, tal como está previsto por la Constitución.

V. Requisitos para la formación de los partidos políticos a nivel nacional

La Constitución nada dice directa y expresamente al respecto, pero hay principios generales, emanados de ella, que no pueden ser violados en lo relativo a los requisitos para la constitución y formación de los partidos políticos.

Es así que no podría, por ejemplo, exigirse que los que se deciden para constituir y formar un partido político fueran sólo ciudadanos naturales (artículo 74 de la Constitución), con exclusión de los legales (artículo 75), o que se exigiera una determinada ideología o que se excluya a las mujeres o que se intentara imponer cualquier otra forma de discriminación (racial, religiosa, etcétera).

Estos principios constitucionales constituyen la base para la aplicación de la escasísima legislación vigente a este respecto y determinan su interpretación y aplicación.

La legislación prácticamente inexistente, si se exceptúa la Ley núm. 9524 de diciembre de 1935 sobre personería jurídica de los partidos políticos, ha sido suplida por la Corte Electoral en ejercicio de sus competencias constitucionales.

Ésta exige cumplir una serie de requisitos formales y otros sustanciales ante la Corte Electoral. Dentro de los requisitos formales se ubica la exigencia de que en la comparecencia que realicen los interesados se presente el acta constitutiva del partido político, acompañada por la firma (expresión de voluntad) y nombre de los comparecientes, que se conside-

ran miembros fundadores. En la misma se debe acordar un mandato o poder de representación a quienes serán los gestionadores de dicha personería electoral. Se presentará la declaración o programa de principios y el estatuto o carta orgánica del partido, los que deberán estar ligados y firmados por los representantes del lema. Asimismo, deberán presentar en el acto de comparecencia ante la Corte Electoral, un número o cantidad de afiliados suficientes como para poder integrar todos los órganos del partido político, en forma provisoria hasta que se integre de manera definitiva.

En cuanto a los aspectos sustanciales o de fondo, la declaración o programa de principios no podrá contener ninguna norma que pueda significar un atentado contra las bases del sistema republicano representativo de gobierno.

En el derecho uruguayo, en especial luego de la década de los años treinta, en el proceso legislativo abierto por las leyes de lemas ya citadas, ha sido muy importante la tradicional distinción —que se proyecta aún hoy en el estatuto jurídico y los derechos y obligaciones— entre partidos políticos permanentes y partidos políticos accidentales.

La distinción entre partidos "permanentes" y "accidentales", que no existe ya a los efectos de la acumulación por el sistema de doble voto simultáneo, subsiste en varios aspectos.

Están los "permanentes", que tienen representación parlamentaria, que a partir de las elecciones nacionales de octubre de 2004 son el Partido Encuentro Progresista Frente Amplio Nueva Mayoría, Partido Nacional, Partido Colorado y el Partido Independiente. Pero también son "permanentes" los que, sin haber obtenido representación parlamentaria, comparecieron en las elecciones internas y primarias y alcanzaron el cociente de representación. Con ello, los integrantes del órgano deliberativo nacional y de los órganos deliberativos departamentales de cada partido político recibieron un mandato de cinco años, que terminará recién en el 2009. Dentro de esta categoría de partidos "permanentes" se encuentran el Partido Intransigente, el Partido Unión Cívica, el Partido Liberal y el Partido de los Trabajadores.

También están los partidos "accidentales" o provisorios, que serían los que han sido reconocidos en el presente periodo preelectoral por la Corte y que aún no han integrado de manera definitiva sus autoridades, lo que tendrán que hacer tras las citadas elecciones internas.

A su vez, dentro de los partidos permanentes se reconoce una distinción, ya que la Ley núm. 17.045 de 14 de diciembre de 1998 (artículo 4o.), referida a la publicidad electoral de los partidos políticos, acuerda un régimen distinto a los partidos que tienen representación parlamentaria y a los que no la tienen. Por su parte, entre estos últimos hay una distinción entre aquellos partidos políticos que en las elecciones internas y primarias han alcanzado un porcentaje igual al 3% de los habilitados para votar, y los que comparecieron y no llegaron a ese porcentaje.

VI. La cuestión de la eventual existencia de partidos políticos departamentales

La República Oriental del Uruguay es un Estado unitario (artículos 1o., 4o. y 82 de la Constitución). Su territorio está dividido en "departamentos" como expresión de descentralización territorial. Actualmente son diecinueve. Su creación ha de ser hecha por ley (artículo 85.9 de la Constitución).

El gobierno y la administración de los departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, se ejercen por una junta departamental y un intendente (artículos 262 y 270 de la Constitución), elegidos directamente por el "pueblo", es decir, en esos casos, por el Cuerpo Electoral departamental (artículos 73, 77 y 78 de la Constitución).

Los ciudadanos y los electores no ciudadanos tienen derecho a votar en el departamento donde están inscritos en el Registro Cívico Nacional.

El 24% del total de inscritos habilitados para votar, puede hacerlo en los casos de referéndum revocatorio contra las leyes nacionales y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo (artículo 79.2 de la Constitución).

Los ciudadanos pueden, asimismo, votar en los plebiscitos necesarios siempre para todas las reformas o enmiendas constitucionales (artículo 331, letras A, B, C y D de la Constitución).

En lo departamental, los ciudadanos inscritos en el departamento pueden intervenir en los referéndum e iniciativas populares (artículos 304 y 305 de la Constitución) referidos a la materia municipal.

Ninguna disposición constitucional o legal prevé la existencia y actuación de partidos políticos departamentales, aunque nada impide que un

lema decida comparecer únicamente en una elección departamental, absteniéndose de hacerlo en los 18 departamentos o municipios restantes.

Ellos nunca han existido ni se ha planteado tal cosa en el Uruguay. Sin embargo, nada impide que ciudadanos inscritos en un solo departamento, si alcanzan el número exigido por la ley, puedan constituir, presentándose ante la Corte Electoral, un partido político. Pero será de todos modos un partido político con actuación en el ámbito nacional, cuyos candidatos para los cargos electivos de carácter nacional o departamental deberán cumplir con todos los requisitos impuestos por la Constitución y la ley para todo el país. Previamente deberán constituir un partido político que participe en las elecciones internas y primarias y elija candidato a presidente de la República y los 500 miembros titulares del órgano deliberativo nacional. Asimismo, deberán elegir a los miembros de los órganos deliberativos departamentales.

Naturalmente, todo partido político nacional puede, si lo desea, presentar candidatos sólo para las elecciones departamentales, que se han de realizar en fecha distinta y de forma separada de las nacionales (artículos 271 y 272, disposición transitoria Z de la Constitución).

VII. Estructura y organización interna de los partidos políticos

La Constitución da los elementos esenciales de la estructura y organización interna que han de tener los partidos políticos. En efecto, aunque no existe ni en la Constitución ni en la ley la determinación de un estatuto jurídico integral que fije, en todas sus partes, cuál ha de ser la estructura y organización interna de los partidos políticos, de la Constitución resulta que:

a) Deben poseer una carta orgánica y un programa de principios (artículo 77.11, *b*, de la Constitución).
b) Sus candidatos a presidente y vicepresidente de la República han de ser el resultado de elecciones internas (artículo 77.12 de la Constitución).
c) Las competencias que al respecto poseerán sus "órganos partidarios competentes" (artículo 77.12 de la Constitución) estarán condicionadas a lo que establezca la ley, pero ésta naturalmente se ha de limitar a desarrollar las bases constitucionales.

d) La disposición transitoria y especial W, *d*, 1 y 2, prevé la existencia de convenciones nacionales y departamentales en cuanto a sus competencias para las elecciones de candidatos a la Presidencia de la República e intendentes municipales. Estas convenciones actuarán como "colegio elector u órgano deliberativo con funciones electorales partidarias que determine la carta orgánica o el estatuto equivalente de cada partido político" (W, d, 2, E, F).

VIII. Democracia interna en los partidos políticos

La Constitución exige que en los partidos políticos se ejerza efectivamente "la democracia interna en la elección de sus autoridades" (artículo 77.11, *a*).

Esta exigencia de democracia interna va más allá de lo que podría resultar de una interpretación limitada e inaceptable del artículo 77.11, *a*. En efecto, de acuerdo con una hermenéutica democrática de la Constitución y de sus fundamentos ideológicos democráticos, la exigencia de la democracia interna debe ser total, es decir, no sólo en lo relativo a la elección de sus autoridades, sino en todo lo referente a la integralidad de la organización partidaria y a los procedimientos internos para el funcionamiento interior y para la toma de todas sus decisiones.

Es el Estado el que debe velar para asegurar, en especial mediante la ley y la actuación de la Corte Electoral, que esta democracia interna exista "efectivamente".

Nada ha hecho hasta ahora la ley, de una manera sistemática, para cumplir el mandato constitucional. Es uno de los tantos casos de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

IX. Afiliación y participación

No existe en la legislación uruguaya ninguna norma que imponga la obligatoriedad de la afiliación partidaria ni la existencia de registros de afiliación en los partidos políticos.

Como consecuencia de ello, en las elecciones internas de los partidos políticos, obligatorias en los casos previstos por la Constitución, puede votar cualquier ciudadano o elector no ciudadano, sin que pueda reque-

rírsele ningún tipo de afiliación o demostración de forma alguna de vinculación partidaria. No puede olvidarse que de acuerdo con la normativa vigente (Ley núm. 17063 de 24 de diciembre de 1989, artículo 8o.), el voto en las elecciones internas es secreto, pero no obligatorio, a diferencia de lo que ocurre en las elecciones nacionales y departamentales (artículo 77.2 de la Constitución). En cambio, es obligatorio para los partidos políticos, ya que en el caso de no comparecer, no podrán tomar parte de las siguientes elecciones nacionales y departamentales, además de perder la personería electoral.

Es así, además, que la participación en todo tipo de actividades partidarias es absolutamente libre y abierta; se exceptúan los casos de la membresía de las convenciones partidarias nacionales o departamentales, en las que sólo pueden actuar los miembros elegidos por un electorado abierto en el que, repetimos, no existe afiliación previa.

En cuanto a los directorios de los órganos ejecutivos nacionales de los partidos políticos, sus miembros son elegidos en la forma determinada por sus respectivas cartas orgánicas.

Ante el vacío legislativo en lo que se refiere a la afiliación partidaria y a la participación en las actividades partidarias, hay que precisar que existen principios constitucionales —que por lo demás constituyen criterios normativos de aplicación directa, inmediata e ineludible— que toda eventual legislación futura deberá respetar.

Así, la ley no podría limitar el derecho al voto en las elecciones internas, excluyendo o discriminando a algunos ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía o electores no ciudadanos e inscritos en el Registro Cívico, por ninguna razón política, religiosa, ideológica, o fundada en razones de raza, sexo, situación económica o social o de ninguna otra naturaleza.

De igual modo, no podrían limitarse por ley las posibilidades de afiliación partidaria o de participación de cualquier tipo, ni hacerse ningún tipo de discriminación, como se expresó en el párrafo anterior.

X. Tratamiento del tema de género

En el derecho constitucional uruguayo, la mujer y el hombre poseen iguales derechos políticos sin ninguna forma de discriminación.

Tanto el hombre como la mujer pueden ser ciudadanos naturales o legales (artículos 73, 74 y 75 de la Constitución). En consecuencia, tanto

los hombres como las mujeres que sean ciudadanos, y cuya ciudadanía no haya sido suspendida (artículo 80 de la Constitución), son electores y elegibles, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución (artículo 77).

El mismo principio se aplica a los extranjeros residentes no ciudadanos legales, los que en ciertos casos pueden poseer el derecho al voto, sean hombres o mujeres (artículo 78 de la Constitución).

Ninguna razón resultante del género existe para que se pueda configurar, teniendo en cuenta ese hecho, una causal de suspensión de la ciudadanía (artículo 80 de la Constitución).

La nacionalidad uruguaya —de la que la ciudadanía natural es una expresión— corresponde, sin ninguna discriminación posible basada en el género, a todos los orientales, sean hombres o mujeres.

Esta igualdad política entre el hombre y la mujer —aplicación a los derechos políticos del principio de la igualdad declarado con respecto a "todas las personas" por el artículo 8o. de la Constitución— ha sido el resultado de un largo y progresivo proceso del derecho constitucional uruguayo.

La Constitución de 1830 proclamaba la igualdad ante la ley de "los hombres" (artículo 132 de la Constitución) y la ciudadanía se atribuía a "los hombres". La Constitución usaba sólo el género masculino para referirse a los ciudadanos, tanto naturales como legales (artículos 6o. a 10 de la Constitución).

La carta de 1918 se limitó a incorporar el artículo 10, precisando que la ley, por mayoría de dos tercios sobre el total de miembros de cada una de las cámaras, pudiera reconocer a la mujer el voto activo y pasivo en materia nacional o municipal o en ambos.

En aplicación de esta norma constitucional, la ley de 16 de diciembre de 1932 reconoció a la mujer el voto activo y pasivo. Posteriormente, la Constitución de 1934 igualó absolutamente al hombre y a la mujer respecto de sus derechos políticos (artículos 8o. y 64 a 68). Desde entonces, esta igualdad se ha mantenido de manera inalterable.

La realidad política y electoral del Uruguay ha demostrado, desde que se hizo efectivo el voto de la mujer, una real y activa participación femenina. Pero esta participación se ha reflejado especialmente en el ejercicio del voto activo, esto es, en la participación como electoras, y no tanto en el voto pasivo, es decir en la participación como elegidas.

Pero no ha habido nunca un presidente o vicepresidente del género femenino, ni han existido candidatas a ese respecto, y son pocas actual-

mente las senadoras y diputadas: tres sobre treinta miembros en el Senado y once en una Cámara de Diputados de noventa y nueve miembros tras las proclamaciones realizadas en ocasión de las elecciones nacionales de octubre de 2004.

Esta situación real, que constituye lo que quizá podría calificarse como una discriminación en los hechos respecto de las mujeres, no responde a ninguna inhibición jurídica. Es sólo un hecho social y político.

Para tratar de solucionar esta negativa situación se han elaborado algunos proyectos de ley, fijando la obligatoriedad de un porcentaje femenino en las listas de candidatos al Senado y a la Cámara de Diputados, y lo que es sumamente importante, también en las elecciones internas de los partidos políticos en relación con las listas de candidatos a integrar las convenciones nacionales y departamentales.

Esto ha generado un debate jurídico sobre la constitucionalidad de tales iniciativas, lo que ha incidido en el hecho de que hasta hoy nada se ha decidido legislativamente al respecto.

Este debate se ha centrado en el punto de saber si esa obligatoria cuotificación porcentual por género viola o no el principio constitucional de la igualdad (artículo 8o.).

Por mi parte, estimo que una legislación que obligara a tener un determinado porcentaje femenino en las listas de candidatos a cargos electivos, en cuanto tendería a corregir una realidad no jurídica de tipo social por medios jurídicos compensatorios, podría no ser inconstitucional. Hay antecedentes en el Uruguay de un tratamiento jurídico desigual para compensar desigualdades de hecho, en función de la verdadera igualdad final. No debe olvidarse a este respecto lo ocurrido en los primeros años del siglo XX con la ley de divorcio por sola voluntad de la mujer y las reflexiones filosóficas hechas sobre este tema por Carlos Vaz Ferreira.

XI. Financiamiento de los partidos políticos

Nada hay en la Constitución, de manera directa y expresa, sobre este punto; pero naturalmente hay principios constitucionales de necesaria aplicación al tema, en especial los relativos a la igualdad y a la no discriminación (artículo 8o. de la Constitución), tanto en lo que se refiere a partidos políticos excluidos o discriminados, o a grupos políticos beneficiados de alguna forma en razón de su vinculación directa o indirecta,

clara o disimulada con, por ejemplo, autoridades gubernamentales o administrativas. Si esto surgiera de la ley, sería una clara razón de inconstitucionalidad de esa ley que podría ser declarada por la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con lo que al respecto establece la Constitución (artículos 256-261).

El artículo 69 de la Constitución exonera de impuestos nacionales y municipales, "como subvención por sus servicios", a "las instituciones de enseñanza privada y culturales de la misma naturaleza".

No creemos que esta exención constitucional pueda alcanzar directamente a los partidos políticos, que si bien, en cierta forma, podrían considerarse instituciones culturales en cuanto son elementos esenciales de la cultura democrática, no tienen "la misma naturaleza de las instituciones de enseñanza privada", exigencia que resulta del texto claro del artículo 69 de la Constitución.

Pero la ley ha encarado algunos aspectos de la cuestión del financiamiento de los partidos políticos.

Lo ha hecho, en primer lugar, respecto del tema del financiamiento parcial con fondos del erario nacional, y de los gastos en que han incurrido los partidos políticos como consecuencia de su participación en las elecciones.

El tema ha sido encarado desde muy antiguo: la ley de 17 de octubre de 1928 puso a cargo de la Corte Electoral "los gastos originados por la impresión de hojas de votación". El tema se mantuvo en la ley de 23 de septiembre de 1946 (núm. 10789) y fue objeto de interesantes innovaciones en la ley de 18 de octubre de 1950 (núm. 11603), que fijó el reintegro con base en el importe de las hojas de votación impresas y permitió que la Corte Electoral adelantara a los directorios de los partidos debidamente inscritos y sobre la base de las proporciones de votantes registrados en la última elección, hasta el 50% de los fondos. A partir de entonces, para cada elección la ley ha fijado el reintegro de estos gastos (leyes núms. 12145, 12561, 13107, 13574, 14012, 15673, 16103, 16567, 17157 y la 17787, relativa a elecciones nacionales, de 29 de junio de 2004).

Algunas leyes se refieren a un financiamiento distinto a este de las elecciones nacionales: la Ley núm. 15320 de 2 de septiembre de 1982 para financiar las elecciones internas de los partidos políticos (celebrada durante la dictadura que finalizó el 1o. de marzo de 1985, luego de las elecciones de noviembre de 1984), la Ley núm. 17237 de 14 de abril de 2000 y recientemente la Ley núm. 17.830 de 22 de septiembre de 2004.

Las elecciones internas de los partidos políticos, impuestas ahora por mandato constitucional, no han vuelto a ser objeto de una financiación para reintegrar su costo a los partidos políticos. La ley de 1982 quedó como el único antecedente, pero es el ejemplo de una ley no vigente hoy. Es éste un tema que probablemente será considerado legalmente en el futuro.

Con respecto a las elecciones departamentales, ahora separadas de las nacionales por mandato constitucional, la ley de 2000 constituyó la primera de una serie que, si se sigue la fórmula actual, se repetirá cada cinco años.

Las contribuciones provenientes de organismos o de entes públicos en general, como retribución por anuncios propagandísticos, directa o indirectamente relacionados con la materia electoral, es otro asunto no encarado hasta hoy. El pago de propaganda electoral —aún disimulada, y aunque fuera para todos los partidos políticos y en proporción a sus votos—, por los entes o servicios descentralizados sería algo absolutamente antijurídico y, en consecuencia, inadmisible.

Los partidos políticos "permanentes o las fracciones de los mismos, con derecho a uso del lema", están exonerados, en virtud de lo dispuesto por las leyes núms. 12.802 de 30 de noviembre de 1960 (artículo 134) y 14.057 de 3 de febrero de 1972 (artículo 91), del pago de "todo impuesto departamental o nacional".

Esta exoneración legal es no sólo una forma de promoción de los partidos políticos y de sus actividades, sino una manera coadyuvante de financiación de los mismos, ya que exonerarlos del pago de impuestos nacionales o departamentales, que si debieran pagarse constituirían formas de desfinanciamiento de los partidos políticos, es evidentemente una forma de financiamiento.

En cambio, poco se había hecho hasta hoy respecto de la limitación y control del financiamiento de los partidos políticos proveniente de fuentes privadas, originadas en el país o fuera de él, o venidas de organizaciones políticas de cualquier naturaleza, existentes fuera de la República. No es sino, recientemente, por Ley núm. 17.799 de 12 de agosto de 2004 que se establecieron (en su artículo 1o.) una serie de disposiciones que obligaron a los candidatos a presidente de la República y al primer candidato de cada lista al Senado a rendir una declaración jurada y pública ante la Corte Electoral que conste de los siguientes puntos: *a)* monto to-

tal gastado y a gastar en la campaña electoral; *b)* nómina de los contribuyentes (no podrán sobrepasar las donaciones innominadas el 10% del presupuesto total de la campaña); *c)* monto máximo que se acepta a cada persona física o jurídica contribuyente, y *d)* detalle estimativo de lo gastado en publicidad oral, escrita, televisiva, en vía pública, en otros tipos de publicidad, en impresión de listas e imprenta y de infraestructura de locales y transportes. El incumplimiento de lo que se indicaba en esta ley aparejará que no se abonen las sumas de contribuciones del Estado al partido al que pertenezca el infractor. A su vez, por el artículo 2o. se le impone a los candidatos a intendente realizar la declaración jurada prevista en el artículo 1o., indicándose lo gastado y a gastar por cada lista que acompañe la candidatura a intendente.

En cuanto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación (prensa, radio y televisión), para la propaganda política, electoral y para las cuestiones relativas a las iniciativas populares, referéndum y plebiscitos, ésta una cuestión esencial que sólo ha sido encarada de manera parcial en la legislación uruguaya.

Y decimos que sólo de manera parcial porque se refiere únicamente al acceso a los medios oficiales, sin encarar la cuestión de los medios de propiedad privada. Sólo parcial, además, porque no encara el tema en casos de iniciativa popular, referéndum o plebiscito.

Con todo, lo existente es algo. Será el comienzo de un proceso abierto al futuro.

La Ley núm. 17.045 de 14 de diciembre de 1998, en la redacción dada por la Ley núm. 17.818 de 6 de septiembre de 2004, dispone en sus cuatro primeros artículos:

> Artículo 1o. Los partidos políticos podrán iniciar su publicidad electoral en los medios de radiodifusión, televisión abierta y televisión para abonados y prensa escrita sólo a partir de:
>
> a) Treinta días para las elecciones internas. Treinta días para las elecciones nacionales. Quince días en caso de realizarse una segunda vuelta. Treinta días para las elecciones departamentales.
>
> Artículo 2o. Entiéndase por publicidad electoral aquella que se realiza a través de piezas elaboradas especializadamente, con criterios profesionales y comerciales. Quedan excluidas de esta definición —y por lo tanto, de las limitaciones establecidas en el artículo precedente— la difusión de información sobre actos políticos y actividades habituales del funcionamiento de los partidos, así como la realización de entrevistas periódicas.

> Artículo 3o. El Canal 5 y el Sistema Nacional de Televisión, los canales que retransmiten su señal y las radioemisoras pertenecientes al Sistema Oficial de Difusión Radiotelevisión y Espectáculos otorgarán, en forma gratuita a cada candidato presidencial de los partidos políticos con representación parlamentaria, un espacio en horario central de cinco minutos al inicio de la campaña electoral de la elección nacional y quince minutos al final de la misma, para hacer llegar su mensaje a la población.
>
> El mensaje será emitido, para todos los candidatos, a la misma hora en días hábiles, utilizando para el mensaje inicial los primeros días hábiles habilitados para la publicidad electoral, y para el mensaje final los días permitidos para la actividad política más cercanos a la elección.
>
> En ambos casos, los espacios se asignarán por sorteo entre los candidatos.
>
> Artículo 4o. Todos los candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria, así como aquellos partidos que en las elecciones internas hayan alcanzado un porcentaje igual al 3% (tres por ciento) de los habilitados para votar, dispondrán para la elección nacional de octubre de dos minutos diarios de publicidad en horario central, en los medios indicados en el artículo anterior, durante el tiempo habilitado para la publicidad política establecido en el artículo 1o. de la presente ley.

XII. COALICIONES, ALIANZAS Y FUSIONES DE PARTIDOS POLÍTICOS

Nada impide, ni constitucional ni legalmente, la existencia de coaliciones de partidos políticos en el Uruguay.

Esto ha ocurrido en varias ocasiones después de 1985, pero naturalmente estas coaliciones, en cuanto al imprescindible uso de un lema, deben cumplir con lo que al respecto dispone la legislación pertinente.

Para la elección de 1989 y frente a la situación que planteaba el Frente Amplio se dictó la Ley núm. 16078, cuyo artículo 1o. dispone:

> Son lemas permanentes los que, habiendo participado en el comicio nacional de 1984, hayan obtenido, en el mismo, representación parlamentaria.
>
> También se considerarán lemas permanentes los que se hubieran registrado entre el 1o. de marzo de 1985 y el 1o. de septiembre de 1989 ante la Corte Electoral, siempre que los legisladores que los integren hayan participado, bajo un lema distinto, en el comicio nacional de 1984 y sean por lo menos un tercio de los elegidos en esa elección por dicho lema.

XIII. Disolución, suspensión o cancelación de los partidos políticos

La disolución de un partido político puede ser resuelta por sus autoridades de acuerdo con lo dispuesto en sus estatutos. Es el acto jurídico contrario a su constitución, que deriva también —como aquélla— de la voluntad de un grupo de personas de actuar en determinada forma, constituyéndolo o disolviéndolo. En este último caso se requiere la decisión de los órganos competentes de acuerdo con los estatutos o la carta orgánica del partido.

Si bien la disolución voluntaria, que debería ser comunicada a la Corte Electoral a todos sus efectos, no plantea problemas mayores que justifiquen aquí su análisis particular, la disolución por acto de la autoridad pública, externa y distinta a la expresión de la voluntad del órgano partidario, genera complejas cuestiones.

Nada dice la Constitución sobre la posibilidad de que la autoridad pública competente pueda declarar disuelto un partido político.

Pero este silencio no significa que por un acto de autoridad, necesariamente legítimo y lícito, no pueda disolverse una asociación o un partido político. La posición afirmativa resulta de la razón y la lógica.

Si una asociación es ilícita, de acuerdo con lo declarado y dispuesto por la ley (artículo 39 de la Constitución), la autoridad puede declarar su disolución.

La Ley núm. 9936 de 18 de junio de 1940, llamada de asociaciones ilícitas —siempre muy objetada por razón de su probable inconstitucionalidad, nunca declarada por la Suprema Corte de Justicia— previó la posibilidad de disolución de ciertas asociaciones.

No era una ley referida especialmente a los partidos políticos, sino a las asociaciones en general. Aunque el partido político sea un tipo especial de asociación con fines propios, se sostuvo que la ley de 1940 les era aplicable y así se decidió en alguna ocasión, en el complejo proceso previo, en medio de la subversión anterior al golpe de Estado de 1973.

Hoy, en cambio, en especial luego de las Constituciones de 1966 y 1997, ha de entenderse que la disolución de un partido político sólo puede decidirse en los casos de ilicitud derivados de la Constitución, pese a que ésta, repetimos, no se refiere expresamente a la posible disolución de un partido político.

Esta posible disolución podría darse dentro del reconocimiento de "la más amplia libertad" (artículo 77.11 de la Constitución), sólo si no se ejerce "la democracia interna en la elección de sus autoridades" (*idem*), si no se cumple con otras obligaciones impuestas por la Constitución o si se trata de un partido que "por medio de la violencia o de propaganda que incitare a la violencia tienda a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad" (artículo 80.6 y secciones I y II).

Pero esta posible disolución —que no ha sido reglamentada por la ley— sólo puede ser decidida por la Corte Electoral, respetando todas las garantías procesales, en especial el debido proceso, nacidas de la Constitución.

Sólo la Corte Electoral sería, en consecuencia, competente para tomar una decisión a este respecto. Nunca podría ser decidida por el Poder Ejecutivo y tampoco, en lo que se refiere al partido político en cuanto persona jurídica de derecho público, dirigida a actuar en el campo electoral y político por el Poder Judicial.

En cambio, desde la vigencia de la reforma de 1997 a la Constitución de 1967, para que un partido político conserve su personería electoral debe no sólo participar en las elecciones internas y primarias, sino además obtener más de 500 votos para que pueda integrar el órgano deliberativo nacional, previstos en la Constitución. Para el caso de que algún partido político no alcance ese número de sufragios mínimos suficiente para cubrir el cociente de representación, no se podrán proclamar electos a los integrantes del órgano deliberativo nacional y por lo tanto no podrán cumplir con las exigencias y procedimientos establecidos en la Constitución de la República y por la normativa legal vigente. En tal caso, culmina perdiendo la personería electoral y por ende el derecho a proseguir utilizando su denominación y actuar como partido político en los aspectos electorales. Tal fue el caso de lo ocurrido tras las elecciones internas y primarias con los Partidos GAC y Humanista, que vieron cómo se cancelaba su personería electoral a partir de julio de 2004.

XIV. Otras formas de participación electoral fuera de los partidos políticos

No existe en la legislación uruguaya nada que prevea —y consiguientemente autorice ni regule— la participación electoral mediante la pre-

sentación de candidaturas por organizaciones que no constituyen partidos políticos.

Los partidos políticos tienen el monopolio de la acción electoral, nacional y departamental en cuanto a la presentación de candidatos. Sólo ellos pueden presentar listas de candidatos y sólo ellos tienen derecho a participar por medio de delegados en el control del proceso electoral, desde el funcionamiento de las mesas de votación hasta su presencia en el escrutinio primario en esas mesas y en las actuaciones posteriores hasta el escrutinio final.

Pero todo esto no implica que organizaciones o asociaciones que no constituyen partidos políticos no puedan realizar propaganda política electoral ni promover o cooperar en la presentación de recursos de referéndum o iniciativas populares (artículo 79.2 de la Constitución). Estas asociaciones u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza o denominación (gremiales, sindicales, patronales, etcétera), no sólo, obviamente, pueden realizar propaganda y promover referéndum o la actitud a adoptar en los plebiscitos en los procesos de enmiendas constitucionales (artículo 331), sino que nada impide que sean el motor a través del cual se recojan las firmas para que se realice un referéndum (artículo 79.2 de la Constitución) o para que se presente un proyecto de reforma constitucional por iniciativa popular (artículo 331.A).

XV. Órgano del Estado encargado del control de la actividad de los partidos políticos

La cuestión del control de la actividad de los partidos políticos se sitúa exclusivamente en las competencias que a este respecto posee la Corte Electoral.

Ya nos hemos referido a la creación de la Corte, primero por la Ley núm. 7690 en 1924, y luego en 1934 por la Constitución, así como del desarrollo de sus competencias a través del proceso cumplido con las reformas constitucionales de 1942, 1952, 1966 y 1997.

La Corte Electoral posee la competencia constitucional de "conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales" (artículo 322.A), así como la de "decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamaciones que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum" (artículo 322.C de la Constitución).

Esta amplísima competencia, exclusiva y excluyente en todo lo relativo a los actos y procedimientos electorales, implica —en virtud de la actuación necesaria de los partidos políticos en esos actos y en esos procedimientos, así como por el hecho de que en los partidos políticos se han de realizar preceptivamente las elecciones internas para seleccionar a los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República e intendentes, así como del hecho de que estas elecciones internas son, asimismo, primarias respecto de las posteriores elecciones nacionales y departamentales— que la Corte Electoral es el único órgano con competencias para intervenir en lo referente a la organización y control de las elecciones en el seno interno de los partidos políticos.

Pero además de lo anterior, que deriva directamente de los artículos 77.12, 270 y 271 de la Constitución, el necesario control que resulta de las obligaciones impuestas a los partidos políticos, según el numeral 11 del artículo 77 de la misma, constituye una competencia exclusiva de la Corte Electoral, por la naturaleza del órgano, su sentido en el sistema constitucional y por la radical inhabilidad constitucional para que ningún otro órgano de creación constitucional o legal pueda tener competencias al respecto.

La ley, como ya se expresó, ha afirmado expresamente y desarrollado estos criterios constitucionales. Es lo que ha hecho la Ley núm. 17063 de 24 de septiembre de 1998. Nos remitimos a lo expresado en el apartado III, en el que se transcribe, en lo pertinente, lo dispuesto por la ley.

De tal modo, la Corte Electoral es la pieza clave, el órgano esencial y caracterizante de todo el sistema constitucional y legal uruguayo referente a los partidos políticos.

XVI. Vinculación de los partidos políticos uruguayos con organizaciones internacionales de partidos políticos

El derecho uruguayo no prevé la vinculación de los partidos políticos del Uruguay con organizaciones internacionales de partidos políticos.

Es ésta una laguna, una de las tantas lagunas, del estatuto de los partidos políticos, que aunque tiene su base en la Constitución y en diversas leyes, no es todavía hoy ni integral ni completo ni sistemático.

Pero pese a este vacío normativo, la realidad muestra hoy, en un proceso nacido y desarrollado principalmente en las dos últimas décadas, la existencia de vinculaciones y de una participación concreta de algunos partidos políticos uruguayos con asociaciones u organizaciones internacionales de partidos.

Así por ejemplo, el Partido Encuentro Progresista Frente Amplio Nueva Mayoría está vinculado con la Internacional Socialista; algunos sectores del Partido Nacional se han vinculado con organizaciones de partidos populares, liberales o de centro y otros partidos del Uruguay mantienen vínculos con organizaciones internacionales de la democracia cristiana o de partidos liberales.

XVII. EVALUACIÓN

1. *La influencia del derecho en la actuación y funcionamiento de los partidos políticos*

No puede desconocerse que el derecho ha influido e influye positivamente en la actuación y promoción de los partidos políticos en el Uruguay.

Los partidos tradicionales (Blancos y Colorados, Nacionalistas y Colorados), precedidos por tendencias políticas y afinidades personales y caudillescas, incluso anteriores a la Independencia de 1830 y por factores internacionales del entorno platense, aparecieron ya embrionariamente en 1836.

Otros partidos nacieron y murieron posteriormente en el siglo XIX (Partido Liberal, Partido Conservador, Partido Principista, Partido Radical, Partido Constitucionalista, etcétera).

Los partidos "de ideas" (Comunismo, Socialismo, Unión Cívica) fueron realidades desde las primeras décadas del siglo XX y se mantuvieron vivas con importante proyección.

En la historia política del Uruguay se dieron también casos de desprendimiento de los partidos políticos tradicionales que votaron fuera de los lemas sin acumular, en consecuencia, sus votos, fenómeno que se dio en algunas ocasiones tanto en el Partido Nacional como en el Partido Colorado (Radicalismo Blanco, Agrupación Nacionalista Demócrata Social, Partido Nacional Independiente, etcétera).

En la segunda mitad de ese siglo nació el Frente Amplio —que en un determinado momento del pasado utilizó el lema Democracia Cristiana—, que transformó el tradicional bipartidismo uruguayo en el tripartidismo de hecho actual, en el cual actúan además otros partidos que incluso llegan a tener representación parlamentaria (Nuevo Espacio y Partido Independiente), y otros de antigua data que no la tienen hoy, por ejemplo la Unión Cívica.

Todos estos partidos, los tradicionales y los menores, se formaron y se desarrollaron como realidades sociológicas y políticas; como verdades en cuanto tales, más allá de la existencia o no de normas jurídicas constitucionales o legales.

Pero primero las leyes —desde las iniciales disposiciones legislativas para organizar las elecciones que debían existir según la Constitución de 1830, hasta las leyes de finales del siglo XIX y los años del comienzo del siglo XX— y luego la Constitución de 1918 tomaron en cuenta esa realidad preexistente y organizaron, primero tímida e implícitamente, y luego directa y expresamente, la actuación necesaria de los partidos políticos en todos los procesos electorales. A partir de 1918, este proceso se acentuó y ahondó hasta llegar a la situación actual.

Es así evidente que tanto el derecho constitucional como el legislativo, de una manera cada vez más profunda, han influido en y promovido la actuación de los partidos políticos en el Uruguay en todos los procesos electorales, como elementos necesarios y como características ineludibles del sistema de gobierno republicano democrático.

Algunos trasnochados intentos de instaurar un régimen "corporativista" o el suprimir los partidos políticos como elementos necesarios de la democracia uruguaya, como el ejemplo más cercano y absurdo, es decir el que se esbozó durante el gobierno *de facto* del presidente Bordaberry —y que provocó su caída, sin que eso supusiera el fin de la dictadura militar—, no sólo produjeron la general reacción contraria y absolutamente negativa del país entero, sino que provocaron el desprecio o la risa.

2. *La influencia del derecho relativo a los partidos políticos y a la materia electoral en el desarrollo democrático del Uruguay*

De igual modo, puede afirmarse, sin temor a errar, que el derecho constitucional y legal relativo a los partidos políticos y a la materia elec-

toral ha sido un elemento esencial en el desarrollo de la democracia en el Uruguay.

Ésta ha sido y es una democracia que no puede considerarse y no se concibe hoy sin la existencia libre de partidos políticos, en un régimen de pluralismo y de coexistencia, sin exclusiones o vetos ideológicos de ningún tipo.

Todos los intentos, algunos decimonónicos y otros recientes, nacidos durante la dictadura militar (1973-1984), de promover la desaparición de los partidos políticos considerados absurdamente como elementos de división y de confrontación interna, de fusionarlos en una sola gran corriente nacional o para excluir las "ideologías extranjeras", pretendidamente contrarias a la "orientalidad", murieron por su absurda incompatibilidad con la realidad democrática y pluripartidista del Uruguay, y en el caso más reciente, por ser el fruto de pensamientos contrarios al ideario democrático esgrimidos durante el régimen que avasalló la democracia uruguaya entre el 27 de junio de 1973 y el 1o. de marzo de 1985.

La legislación electoral ha sido un elemento esencial del desarrollo democrático uruguayo.

El "voto libre", uno de los objetos de la Constitución de 1918 cristalizado en las garantías del sufragio y entre ellas el voto secreto (artículo 9o. de esta Constitución), fruto de un proceso legislativo iniciado antes y razón de ser de las revoluciones de 1897 y 1904, permitió la instauración plena de elecciones libres, auténticas, sin fraude ni coacción, que transformaron al Uruguay, que lo hicieron un modelo democrático y que organizaron un sistema político democrático real que, basado en la realidad social y cultural, resistió a todos los ataques y que felizmente perdura hasta hoy.

XVIII. Reformas actualmente encaradas en la legislación uruguaya en lo relativo a los partidos políticos

1. *La gran carencia: un estatuto legal y moderno de los partidos políticos*

Lamentablemente no existe hoy ninguna iniciativa, y mucho menos algún proyecto objeto de actual consideración legislativa, dirigido a ela-

borar un estatuto jurídico, completo y sistemático de los partidos políticos en el Uruguay. Este futuro estatuto deberá, partiendo de las normas, principios y criterios constitucionales, y reelaborando las profusas disposiciones legales dispersas en numerosísimas leyes relativas a distintas materias, elaborar un conjunto orgánico y coherente. Pero además de coordinar lo existente en un trabajo codificatorio, ha de llenar las lagunas y actualizar la normativa, encarando la solución de los nuevos problemas que la realidad política y la experiencia electoral han puesto de manifiesto.

La dictadura adoptó en 1982 una Ley Orgánica de los Partidos Políticos, que fue derogada en 1985.

La Corte Electoral remitió en 1986 dos proyectos de Ley de Estatuto de los Partidos Políticos. En 1995, la Corte envió un nuevo mensaje solicitando que se hicieran modificaciones y supresiones en sus anteriores propuestas, pero el tema nunca ha sido encarado por el Parlamento: el necesario estatuto legal general de los partidos políticos es un tema que duerme en el Poder Legislativo.

2. *Una asignatura pendiente: el financiamiento de los partidos políticos*

Sin perjuicio de lo anteriormente dicho y de la necesidad, cada día más urgente, de encarar la elaboración de un estatuto jurídico de carácter legal, completo, global y sistemático de los partidos políticos en el Uruguay, hay algunos temas actuales, puntuales y graves que requerirían un tratamiento legislativo inmediato y probablemente separado.

En primer lugar, el tema del financiamiento de los partidos políticos, en especial en lo relativo a las contribuciones de fuentes privadas y a las provenientes del exterior, cualquiera sea su origen.

La Ley núm. 17.799 ha iniciado el camino en materia de financiamiento de los partidos y actividades políticas, el que deberá ser profundizado y completado en el tiempo venidero.

Hay un copioso y útil material utilizable brindado por el derecho comparado y por una rica doctrina.

No es por falta de información, sino por los temores políticos, el miedo a hincar el diente en un asunto movedizo y gris que afecta el funcionamiento del sistema político y comienza a poner en duda la transparencia de la democracia uruguaya.

3. *La cuestión del voto y de la participación política de los ciudadanos uruguayos que viven en el extranjero. Los proyectos constitucionales al respecto*

En este asunto, a diferencia del anterior, hay iniciativas del Frente Amplio ya presentadas, que encaran el asunto de una reforma constitucional para hacer posible procesalmente el voto de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior; objeto de apasionado debate y de la crítica de importantes dirigentes políticos de los partidos Colorado y Nacional.

Pero, en cambio, nos parece indudable que el tema no podrá eludirse, y que en los próximos años estas iniciativas u otras estarán en el centro del debate político, de la consideración parlamentaria y, eventualmente, habrán de constituir el objetivo de futuras reformas constitucionales.

Pero reitero mi criterio de que, jurídicamente, no se requiere una reforma constitucional ni una ley especial, porque de lo que se trata es sólo de reglamentar el ejercicio, el procedimiento, para ejercer un derecho nacido de la Constitución. Y esto podría ser hecho por una reglamentación dictada por la Corte Electoral.

4. *Otra asignatura pendiente: la cuestión de la promoción de una mejor y más amplia participación de la mujer en la integración de los órganos electivos*

La posibilidad de establecimiento de un régimen de base legal para asegurar un porcentaje femenino o para impedir un determinado porcentaje formado por personas de un solo sexo en las listas de candidatos para los cargos legislativos nacionales y departamentales —y eventualmente en las listas de candidatos para la elección de los órganos internos de los partidos políticos— es otro de los temas que la legislación uruguaya deberá encarar en un futuro cercano.

5. *La cuestión de la participación electoral de los ciudadanos uruguayos residentes en el extranjero*

Este tema, que no había planteado problemas de índole jurídica en el pasado, ha sido objeto en el 2003 de un intenso debate y ha también provocado la presentación de dos proyectos de enmienda constitucional sobre el asunto.

Tradicionalmente, la cuestión se planteaba exclusivamente en función del traslado de los ciudadanos uruguayos residentes en la Argentina para votar en su país. Era la época en que la gran mayoría de los votantes que vivían fuera del país pertenecían al Partido Blanco o Nacional, emigrados muchas veces por razones políticas a la Argentina.

A partir del retorno de la democracia, con las elecciones de noviembre de 1984, la cuestión siguió planteándose del mismo modo, pero los votantes, generalmente salidos del Uruguay por razones políticas, luego del golpe de Estado de 1973, provenían, en especial, de la Argentina, de Brasil, de Australia, de España y de los Estados Unidos, y un importante porcentaje de ellos eran votantes del Frente Amplio.

El debate jurídico posterior tuvo como objetivo el de saber si los ciudadanos residentes en el exterior, en ejercicio de la ciudadanía, podrán allí o desde allí votar. Nunca se puso en duda que aunque fuesen residentes permanentes en el extranjero, si viajaban al Uruguay y si estaban en ejercicio de la ciudadanía, tenían derecho a votar (artículos 82, 80 y 81).

Se habló así del "voto consular", expresión errónea debido a que limitaba la posibilidad de votar al caso de la concurrencia de los ciudadanos uruguayos en el extranjero a los consulados existentes y excluía, en consecuencia, a los residentes en países en que no hubiera consulados uruguayos. Luego, en el 2003, esta equivocada expresión se abandonó.

Pero el problema del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero siguió planteado.

¿Se requiere una ley reconociendo el derecho al voto a los uruguayos residentes en el extranjero, o sólo se necesita organizar el procedimiento para que puedan votar, sin necesidad de viajar al Uruguay, si son ciudadanos en ejercicio e inscritos en el Registro Cívico Nacional?

La primera posición es errónea. El ciudadano uruguayo que reside en el extranjero, si está inscrito en el Registro Cívico Nacional y no tiene suspendida la ciudadanía (artículo 80 de la Constitución), no ha dejado de poseer "el ejercicio de los derechos de ciudadanía". Hay que tener en cuenta que "la nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país, bastando simplemente para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avecindarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico" (artículo 81 de la Constitución). Esto con respecto a la ciudadanía natural (nacionalidad). En cambio, los ciudadanos legales pierden esta ciudadanía "por cualquier otra forma de naturalización ulterior" (artículo 81 de la Constitución).

Si el ciudadano uruguayo que reside en el extranjero no tiene perdida o suspendida la ciudadanía, tiene derecho a votar, ya que es "elector" (artículo 77 de la Constitución). Pero hoy, salvo si viaja a la República, no tiene forma de hacerlo.

Es decir que sólo se requiere establecer el procedimiento, el medio, para hacer efectivo y posible ese derecho que, en principio y jurídicamente, no se ha extinguido. Y eso —el procedimiento o el medio— es lo que no existe.

El debate respecto a si debe establecerse ese procedimiento o no, es actualmente muy enconado. En general se oponen personalidades del Partido Colorado y del Partido Nacional. Muchas veces por consideraciones electorales. El Frente Amplio se muestra favorable. Otro problema vinculado con el tema es si ese procedimiento o medio debería ser organizado por vía constitucional, o si bastaría una ley o se trata de una materia que podría ser resuelta por una reglamentación dictada por la Corte Electoral.*

Yo me inclino, en principio, por la posibilidad de una forma reglamentaria emanada de la Corte. Se trataría, en efecto, sólo de reglamentar el procedimiento para que un derecho existente, nacido directamente de la Constitución, pueda hacerse efectivo.

Pero no me opondría, usando argumentos jurídicos, para que se dictara una ley al respecto. Sería una ley especial que requeriría los dos tercios de los votos del total de componentes de cada cámara (artículo 77.7 de la Constitución).

Pero, asimismo, esta posición no excluye tampoco la posible aceptación de la idea de adoptar una norma constitucional al respecto, resultante de una enmienda aprobada de acuerdo con algunos de los procedi-

* De acuerdo con otros especialistas, el análisis del autor no tiene en cuenta lo que dispone el artículo 77.7 de la Constitución: "Toda nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Esta mayoría especial regirá solo para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales. Para resolver en materia de gastos, presupuestos y de orden interno de las mismas, bastará la simple mayoría". Éste es un tema muy sensible, pero no se puede afirmar que basta una resolución de la Corte Electoral para modificar una Ley de Registro Cívico que es muy minuciosa y cuidadosa, al igual que la Ley de Elecciones. Opinión consignada por Rodolfo González, magistrado de la Corte Electoral de Uruguay (nota del coordinador).

mientos previstos en el artículo 331 de la Constitución. Es algo innecesario, pero no hay razón para repudiar *a priori* jurídicamente la idea.

Esta fórmula, aunque siguiendo distintos procedimientos de los enumerados por este artículo 331 de la Constitución, es la seguida en los anteproyectos hechos públicos.

XIX. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE RAMÍREZ, G., *El acto electoral y de las nulidades electorales*, Montevideo, 1984.

ARENA, D., *Don Pepe Batlle*, Montevideo, 1967.

ARENS PONS, R., *Uruguay, ¿provincia o nación?*, Buenos Aires, 1961.

ARGIMÓN, B., *Lo que el cupo se llevó*, Montevideo, 2004.

ARTEAGA, J. J., "Los terceros partidos", I, II, III y IV, *La Mañana*, Montevideo, 29 de enero, 5, 12 y 19 de febrero de 1984.

AZAROLA GIL, L. E., *La extraña historia de los partidos tradicionales*, Montevideo, 1943.

BRENA, T. G., *Religión, política y gnosticismo*, Montevideo, 1965.

BRUSCHERA, O. H., "Constitución y partidos políticos", *Marcha*, Montevideo, junio de 1965.

———, *Los partidos tradicionales y la evolución institucional del Uruguay*, Montevideo, 1962.

CANESA DE SANGUINETTI, M., *Rivera, un oriental liso y llano*, Montevideo, 1976.

CASSINELLI MUÑOZ, H., "La disolución de organizaciones políticas", *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, t. 65, 1967.

FRANCO, R., *Democracia* "*a la uruguaya*". *Un análisis electoral del periodo 1925-1984*, Montevideo, 1984.

FRUGONI, E., *Génesis, esencia y fundamentos del socialismo*, Buenos Aires, 1947.

———, "Partidos de ideas y partidos tradicionales", *Revista del Centro de Estudiantes de Derecho*, núm. 286, 1959.

GONZÁLEZ, A. D., *Los partidos tradicionales*, Montevideo, 1922.

GONZÁLEZ RISSOTTO, R., *Elecciones 1989*, Montevideo, Celadu, 1989.

———, *Elecciones internas o primarias de los partidos políticos en el Uruguay*, Montevideo, Ingranussi, 1999.

———, *Legislación electoral del Uruguay*, t. I: *1730-1903*, Montevideo, Celadu, 1991.

GROMPONE, A. M., *La ideología de Batlle*, Montevideo, 1962.

HAEDO, E. V., *Herrera, caudillo oriental*, Montevideo, 1968.

HERRERA, L. A. de, *La tierra charrúa*, Montevideo, 1901.

LACALLE HERRERA, L. A., *Herrera, un nacionalismo oriental*, Montevideo, 1978.

LOCKHART, W., "Las guerras civiles", *Enciclopedia Uruguaya*, Montevideo, núm. 19, 1968.

———, "Saravia: el fin de las guerras civiles", *Enciclopedia Uruguaya*, Montevideo, núm. 30, 1969.

MARINS, J. L., *Elecciones uruguayas, 1980-2003*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

MEZZERA, B., *Blancos y colorados*, Montevideo, 1952.

MONEGAL, J., *Esquema de la historia del Partido Nacional*, Montevideo, 1959.

NOHLEN, D. y RIAL, J. (comps.), *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?*, Montevideo, 1986.

RAMA, G., *La democracia en Uruguay*, Buenos Aires, 1987.

REAL DE AZÚA, C., *El impulso y el freno*, Montevideo, 1964.

REYES ABADIE, W., *Historia del Partido Nacional*, Montevideo, 1989.

RIAL, J., "Elecciones, referéndums y plebiscitos. Cambio en el escenario político uruguayo", *Elecciones y democracia*.

———, *Partidos políticos, democracia y autoritarismo*, Montevideo, 1984.

———, *Uruguay: elecciones de 1984. Sistema electoral y resultados*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1986.

———, *Uruguay: elecciones de 1984, un triunfo del centro*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

ROCHA IMAZ, R., *Los blancos*, Montevideo, 1978.

ROVIRA, A., *Las asociaciones ilícitas en la legislación uruguaya*, Montevideo, 1963.

SECCO ILLA, J. U., *Historia de la Unión Cívica*, Montevideo, 1946.

SOLARI, A. E., *Uruguay: partidos políticos y sistema electoral*, Montevideo, 1988.

TORRES WILSON, J. de, *Oribe, el drama del Estado Oriental.*

VANGER, M., *José Batlle y Ordóñez of Uruguay*, Cambridge, Massachusetts, 1963.

ZUBILLAGA, C., *Luis Alberto de Herrera, la encrucijada nacionalista*, Montevideo, 1976.

ZUM FELDE, A., *Proceso histórico del Uruguay*, Montevideo, 1963.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN VENEZUELA

Allan R. BREWER-CARÍAS

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.* II. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación.* III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema.* IV. *Partidos políticos.* V. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel regional.* VI. *Requisitos para la constitución / formación de partidos políticos a nivel nacional.* VII. *Estructura interna de los partidos.* VIII. *Democracia interna, derecho de participación.* IX. *Tratamiento del tema de género.* X. *Normas con relación a otros grupos afiliados a los partidos políticos* XI. *Financiamiento de los partidos políticos.* XII. *Coaliciones, fusiones y alianzas.* XIII. *Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas.* XIV. *Otras formas de participación política.* XV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas: el Poder Electoral.* XVI. *Afiliación a organizaciones internacionales.* XVII. *Evaluación.* XVIII. *Reformas planteadas en la actualidad y tendencia.* XIX. *Bibliografía.*

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema de partidos políticos en Venezuela comenzó realmente a estructurarse como tal con posterioridad a 1945, aun cuando sus antecedentes remotos hay que situarlos en los movimientos estudiantiles de 1928, y sus antecedentes próximos en las organizaciones políticas que

comenzaron a surgir entre 1936 y 1945 durante el periodo de transición que se abrió con posterioridad a la muerte del presidente Juan Vicente Gómez, en 1935. Su constitución se realizó con base en el derecho de asociación que se estableció en todas las Constituciones.

Es cierto que el esquema tradicional en América Latina de partidos liberales y conservadores, también se había desarrollado en Venezuela durante la segunda mitad del siglo XIX, pero fue totalmente eliminado de la faz política del país al concluir el predominio de la política regional, federalista y caudillista, mediante la acción integradora del gobierno autocrático de Juan Vicente Gómez. El único reducto político fuera de las tendencias gubernamentales y de protestas que pudo existir durante el primer tercio de ese siglo se concentró materialmente en los movimientos estudiantiles, los cuales, sobre todo en la década de los años veinte hasta la muerte de Gómez, tuvieron el monopolio de la acción política opositora. La reacción política de la autocracia no sólo fue directa en cuanto a la represión desatada, particularmente contra los participantes en los movimientos estudiantiles de 1928, sino que provocó una reforma constitucional que iba a legalizar la represión político-ideológica hasta 1945. La reforma constitucional de 1929, entre otros objetivos, estableció el de "prohibir la propaganda del comunismo",[1] la cual permaneció,

[1] Se dispuso en el artículo 32, ordinal 6, de la Constitución de 1929 como limitación a la libertad de pensamiento: "Queda también *prohibida* la propaganda del comunismo". Bajo la vigencia de la Constitución de 1931, la cual contenía una norma similar, se dictó —meses antes de la promulgación de la Constitución de 1936— la Ley para garantizar el orden público y el ejercicio de los derechos individuales, cuyo artículo 33 establecía lo siguiente: "El que públicamente de palabra, por escrito o por impreso, por medio de la radiodifusión, dibujos, carteles, mítines u otros medios de publicidad, o haciendo uso de algún servicio público, haga propaganda a favor de la abolición de la propiedad privada, lucha de clases, incitación de los obreros contra los patronos, extinción de la familia, desconocimiento de la ley, dictadura del proletariado; así como las demás doctrinas o métodos que abarquen el ideal comunista, anarquista o terrorista, serán penados con prisión de uno a tres años. Si como consecuencia de la propaganda llegaran a verificarse hechos delictuosos o desórdenes públicos, la pena será de dos a seis años". Esta ley, denominada "Ley Lara", en virtud de haber sido su redactor el ministro del Interior de la época, Alejandro Lara, estuvo vigente hasta 1945. Véase la decisión de la Corte Federal y de Casación de 4 de marzo de 1941 (M. 1942, pp. 130-136) sobre esta limitación en Brewer-Carías, Allan R., *Jurisprudencia de la Corte Suprema, 1930-1974 y estudios de derecho administrativo*, t. I: *El ordenamiento constitucional del Estado*, Caracas, 1975, pp. 110 y ss. En cuanto al texto de las Constituciones de Venezuela véase Brewer-Carías, Allan R., *Las Constituciones de Venezuela*, Caracas, 1997.

ampliada, no sólo en la Constitución de 1936,[2] sino que condicionó la vida de las nacientes organizaciones políticas hasta 1945.[3]

Con la muerte de Gómez, en todo caso, puede decirse que cesó el monopolio de la acción política que asumieron los grupos estudiantiles, y la liberación política parcialmente iniciada por el gobierno de E. López Contreras y consolidada por el gobierno de I. Medina Angarita dio lugar a la constitución, entre 1936 y 1945, de diecisiete partidos políticos, la mayoría de los cuales tuvieron como fundadores y participantes a los miembros de la Federación Venezolana de Estudiantes (FVE), entidad a la cual había correspondido motorizar los movimientos estudiantiles de 1928. La "generación del 28", por tanto, asumió la lucha política y el monopolio de los partidos en 1936, y de la larga lucha entre los gobiernos de transición y los partidos generalmente de izquierda, sólo llegaron a traspasar los acontecimientos de la Revolución de Octubre de 1945 los partidos Acción Democrática (AD), que asumió el poder, y el Partido Comunista de Venezuela (PCV), pues el Partido Unión Republicana Democrática se constituyó en 1946 como oposición de la izquierda democrática al partido AD.[4] Los líderes de estos partidos, con Rómulo Betancourt a la cabeza, indudablemente que fueron factores fundamentales en la consolidación del régimen democrático. En 1936, al separarse de la Federación Venezolana de Estudiantes otro núcleo estudiantil, se constituyó la Unión Nacional de Estudiantes (UNE), opositora de la línea política de la izquierda originada por aquélla, dando lugar posteriormente a la constitución del Partido Acción Electoral (AE), el cual después de 1945 se convertiría en el Comité de Organización Política Electoral Indepen-

2 El famoso inciso VI del artículo 32 de la Constitución de 1936 estableció lo siguiente: "Se consideran contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la nación, las doctrinas comunistas y anarquistas, y los que las proclamen, propaguen o practiquen serían considerados como traidores a la patria y castigados conforme a las leyes".

3 La reforma constitucional de 1945, realizada al final del gobierno de Medina, eliminó la prohibición constitucional que tenía la izquierda para actuar políticamente en Venezuela.

4 Para un estudio de los antecedentes de los principales partidos políticos venezolanos véase Magallanes, Manuel Vicente, *Partidos políticos venezolanos*, Caracas, 1960; Gallegos Ortiz, Rafael, *La historia política de Venezuela de Cipriano Castro a Pérez Jiménez*, Caracas, 1960, y el trabajo de Magallanes, Manuel Vicente (ampliación y reedición del citado), *Los partidos políticos en la evolución histórica venezolana*, Caracas, 1973.

diente (COPEI), de orientación demócrata o socialcristiana, cuyos líderes, con Rafael Caldera a la cabeza, también fueron factores fundamentales en la consolidación del régimen democrático en Venezuela.

El año 1945 marca, sin embargo, el punto de partida institucional del ciclo histórico-político del país, basado en el régimen democrático-representativo de democracia centralista que entró en crisis a partir de la década de los noventa. Esa etapa se inició con la reforma constitucional de 1945 que eliminó las limitaciones político-ideológicas que habían obstruido los intentos de actuación político-partidista desde 1936,[5] y con la promulgación del decreto núm. 217 de 15 de marzo de 1946 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, la cual sucedió al presidente Medina en el poder, mediante el cual se establecieron las libertades públicas y garantías políticas que condicionaron buena parte de la evolución democrática posterior.[6]

La misma Junta Revolucionaria de Gobierno, en la misma fecha y mediante decreto núm. 216, dictó un Estatuto Electoral para la elección de una Asamblea Constituyente en 1945, estableciendo por primera vez el sufragio universal, directo y secreto, y un mecanismo de escrutinio de representación proporcional. Con las elecciones realizadas en 1946, puede decirse que se inició en Venezuela la configuración del sistema electoral y del sistema de partidos[7] contemporáneos que dieron origen al sistema

[5] La Constitución de 5 de enero de 1945, sin embargo, sólo tuvo una vigencia de seis meses, pues el 18 de octubre de ese año, la Junta Revolucionaria de Gobierno la derogó.

[6] Este decreto estableció, entre otros derechos: "1) El derecho de sufragio para todos los venezolanos mayores de dieciocho años, con las solas excepciones establecidas en el Estatuto Electoral y, en consecuencia, pueden formar parte de los partidos o asociaciones políticas y tienen derecho sin distinción de sexo, al ejercicio de cargos públicos, salvo que por disposiciones especiales se reclamen condiciones o cualidades particulares".

[7] Para el estudio de la evolución y configuración del sistema de partidos políticos en Venezuela a partir de 1945 véase Njaim, H. *et al*., *El sistema político venezolano*, Caracas, 1975, pp. 175 y ss.; Rey, J., "El sistema de partidos venezolanos", *Revista Politeia*, Caracas, núm. 1, 1972, pp. 185 y ss.; Bonomo, S. A., *Sociología electoral en Venezuela. Un estudio sobre Caracas*, Buenos Aires, 1973, pp. 21 y ss.; Oviedo, J., *Historia e ideología de los demócratas cristianos en Venezuela*, Caracas, 1969; Brewer-Carías, Allan R., *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, capítulos 10 y ss. Véase, además, Martz, John, *Acción democrática: Evolution of a Moderm Political Party of Venezuela*, Princeton, 1966; Alexander, Robert J., *The Venezuelan Democratic Revolution*, New Jersey, 1964; Bernard, J. *et al.*, *Tableau des Parties Politiques en Amé-*

de Estado centralizado de democracia de partidos. El 19 de septiembre de 1947 se dictó el Estatuto Electoral, que fue el antecedente remoto de todas las leyes electorales posteriores.

Más tarde, en 1948, se produjo el golpe de Estado contra el presidente Rómulo Gallegos, quedando el poder bajo régimen militar hasta 1958. Durante ese periodo se dictó el decreto núm. 120 de 18 de abril de 1951, en el cual, sin embargo, se reguló la constitución de los partidos políticos. El artículo 1o. del citado decreto establecía que podían funcionar en el territorio de la República partidos y organizaciones políticas integradas por ciudadanos venezolanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos y siempre que cumplieran con las formalidades dispuestas en el mismo. Se disponía así que quienes aspirasen a constituir partidos u organizaciones políticas debían presentar ante la primera autoridad civil de la jurisdicción correspondiente una solicitud por duplicado, anexa a la cual debían enviar los documentos siguientes: copia del acta constitutiva de la organización, con la firma de todos los asistentes a la reunión, y un ejemplar del programa y otro de los estatutos que definieran las bases, finalidades y orientación del partido o agrupación política.[8]

Ahora bien, fue la Constitución de 1961 la primera en regular en forma expresa a los partidos políticos, al establecer el derecho de todos los venezolanos aptos para el voto "de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional" (artículo 114). La Constitución, además, dispuso que "el legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley".

En ejecución de esa norma fue que en 1964 se sancionó la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 15 de diciembre de 1964,[9] la cual continúa vigente.

rique du Sud, París, núm. 171, Cahiers de la Fondation Nationales des Sciences Politiques, 1969, pp. 365-402 (trabajo de Leslie F. Manigat, libro editado en inglés); Bernard, Jean Pierre *et al.*, *Guide to the Political Parties of South America*, 1973, pp. 517 y ss.; Bunimov Parra, Boris, *Introducción a la sociología electoral venezolana*¸ Caracas, 1973.

[8] Véanse los comentarios de la antigua Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa, sobre ese decreto en la sentencia de 29 de abril de 1963, en Brewer-Carías, Allan, *Jurisprudencia de la Corte Suprema*…, *cit.*, nota 1, t. I, pp. 561 y ss.

[9] Véase en *Gaceta Oficial* núm. 27.725 de 30 de abril de 1965.

En la Constitución de 1999, si bien se eliminó la expresión "partidos políticos", se reguló el derecho político de los ciudadanos "de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección" (artículo 67).

II. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación

1. *Constitución de 1999*

Como se dijo, en el artículo 67 de la Constitución de 1999,[10] el tema de los partidos políticos se regula dentro del derecho político de asociación con fines políticos lícitos. Además, en el artículo 293.6, destinado a regular las competencias del Poder Electoral, se le atribuye competencia para organizar las elecciones de las organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley; y en el artículo 293.8 también se atribuye al Poder Electoral la función de organizar la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos y velar por que cumplan las disposiciones sobre su régimen previstas en la Constitución.

2. *Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (1964). Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1998)*

En la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 15 de diciembre de 1964 se estableció el régimen de constitución, funcionamiento y extinción de los partidos políticos.

En la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998[11] también se establecen regulaciones relativas a los partidos políticos, al establecerse el derecho a postular candidatos a las elecciones (artículos 130 y siguientes); a participar en las campañas electorales (artículos 196 y siguientes), y sobre el financiamiento en las campañas electorales (artículos 201 y siguientes).

10 Véase en *Gaceta Oficial* núm. 5453 de 24 de marzo de 2000. Véase, en general, Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999*, Caracas, 2000.

11 Véase en *Gaceta Extraordinaria* núm. 5.233 de 28 de mayo de 1998.

3. *Leyes especiales: Ley Orgánica del Poder Electoral*

La Ley Orgánica del Poder Electoral,[12] al regular detalladamente la organización y funcionamiento del Poder Electoral, desarrolla las previsiones de la Constitución en relación con el registro de los partidos políticos (artículo 68) y a la intervención del Consejo Nacional Electoral en la organización de las elecciones internas de los partidos (artículo 69).

III. Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema

1. *El Poder Electoral*

La Constitución de 1999 estableció una separación pentapartita del poder público, al disponer que "el poder público nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral" (artículo 136), creando entonces al Poder Electoral cuyo ejercicio se atribuyó al Consejo Nacional Electoral como ente rector; el cual, además, tiene como organismos subordinados al mismo, a la Junta Electoral Nacional, a la Comisión de Registro Civil y Electoral y a la Comisión de Participación Política y Financiamiento (artículo 292).[13]

Este órgano y sus atribuciones se estudiarán más adelante. Interesa destacar aquí, sin embargo, que la Constitución ha atribuido al Poder Electoral amplias potestades normativas, en particular la función de "reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan" (artículo 293.1).

2. *La Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia*

La Constitución de 1999 creó además, en el Tribunal Supremo de Justicia, una Sala Electoral (artículo 262), a la cual le atribuyó la jurisdicción contencioso-electoral (artículo 297), y que se configura como una jurisdicción contencioso-administrativa especializada en materia electoral.

12 *Gaceta Oficial* núm. 37.573 de 19 de noviembre de 2002.

13 Ley Orgánica del Poder Electoral, *Gaceta Oficial* núm. 37.573 de 19 de noviembre de 2002.

Sobre ello, la Sala Electoral ha señalado:

> En materia electoral, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política ha establecido un sistema de revisión de los actos en sede judicial, determinado por el recurso contencioso electoral dispuesto como "*un medio breve, sumario y eficaz para impugnar los actos, las actuaciones y las omisiones del Consejo Nacional Electoral y para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por éste, en relación a la constitución, funcionamiento y cancelación de organizaciones políticas, al registro electoral, a los procesos electorales y a los referendos*" (artículo 235), que sin duda presenta características que determinan su especialidad ante el sistema contencioso administrativo general. En efecto, uno de los rasgos característicos del contencioso electoral, como ha destacado esta Sala en diversos fallos, es el relativo a la sumariedad, pues su tramitación se lleva a cabo en lapsos mucho más breves que los dispuestos para la tramitación del recurso de nulidad contra actos de efectos particulares en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Es un medio de impugnación que se ha dispuesto para cumplir una doble finalidad, por una parte, el control de la legalidad de la actividad administrativa de naturaleza electoral, y por otra, el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por ella.
>
> La especialidad del recurso contencioso electoral viene igualmente determinada por la legitimación que se exige para su interposición, pues el artículo 236 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política la consagra de una manera bastante amplia, al incluir como eventuales accionantes al máximo órgano electoral, a los partidos políticos, a los grupos de electores y a toda persona que tenga interés en ello, expresión esta última que evidencia que el legislador no calificó el interés requerido para intentar el recurso, como sí lo hace la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de lo que puede deducirse que basta que el accionante tenga un simple interés para que se le admita como legitimado.[14]

IV. PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Concepto: en la Constitución y en la jurisprudencia*

Como se ha dicho, la Constitución de 1999 no estableció un derecho, como el previsto en el artículo 114 de la Constitución de 1961, de los ciu-

[14] Sentencia núm. 49 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de 8 de mayo de 2001, caso *Comité Ejecutivo de la Federación Campesina de Venezuela vs. Flavio Yustiz y otros.*

dadanos a asociarse en partidos políticos. La previsión constitucional en la materia ahora es más amplia, pues el artículo 67 regula el derecho de los ciudadanos de asociarse con fines políticos mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección, sin siquiera utilizar la expresión "partido político".[15]

Se establece así el derecho de asociación política que puede manifestarse a través de otros instrumentos que no sean partidos políticos. El esquema de la Constitución de 1961, por tanto, puede decirse que en esta materia el texto constitucional sufrió un cambio radical, tal como lo destacó la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia núm. 71 de 23 de junio de 2000:

> En efecto, entre las tendencias más notables que inspiran esta carta magna se encuentra la de ampliar el ámbito de participación de la sociedad civil en la gestión pública mucho más allá de los mecanismos tradicionales limitados al sufragio activo y pasivo, y también rebasando la tendencia hasta ese entonces, de encauzar toda forma de actividad política mediante los partidos políticos, debido a que resultaba notoria la pérdida progresiva de la representación de los ciudadanos que ostentaban las organizaciones políticas tradicionales durante la vigencia del sistema constitucional recientemente derogado, situación ésta que motivó la necesidad de buscar un diseño constitucional alternativo, el que quedó reflejado en una nueva concepción de la participación política en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En este orden de razonamiento, cabe advertir que del *Diario de Debates* de la Asamblea Nacional Constituyente que recoge la sesión correspondiente al 24 de octubre de 1999, fecha en que tuvo lugar la primera discusión en plenaria de los proyectos de disposiciones presentados en relación con los derechos políticos, y que dieron lugar a los actuales artículos 62 y 67, se desprende claramente la intención de superar el esquema de la llamada "partidocracia", pasando de una democracia representativa a una participativa y protagónica, cuando los constituyentes señalan, por ejemplo, que "...la esencia de esta Constituyente se transforma cuando asumimos que el ciudadano y la ciudadana tengan la libre par-

15 Véase Pastor, Roberto V. y Martínez Dalmau, Rubén, "La configuración de los partidos políticos en la Constitución venezolana", *Revista de Derecho Constitucional*, Caracas, núm. 4, enero-julio de 2001, pp. 375-389.

ticipación y decisión en el hecho político. La estructura de la participación política en Venezuela fue reducida a un pequeño circuito de partidos que deslegitimaron la voluntad popular...". Esta idea también está presente en la exposición de motivos del nuevo texto constitucional, en la cual se señala, refiriéndose a la nueva concepción que inspira la normativa correspondiente a los derechos políticos:

> Esta regulación responde a una sentida aspiración de la sociedad civil organizada que pugna por cambiar la cultura política generada por tantas décadas de paternalismo estatal y del dominio de las cúpulas partidistas que mediatizaron el desarrollo de los valores democráticos. De esta manera, la participación no queda limitada a los procesos electorales, ya que se reconoce la necesidad de la intención del pueblo en los procesos de formación, formulación y ejecución de las políticas públicas, lo cual redundaría en la superación de los déficit de gobernabilidad que han afectado nuestro sistema político debido a la carencia de sintonía entre el Estado y la sociedad...[16]

El cambio, incluso, condujo a la denominada despartidización de los organismos electorales, tal como lo destacó la Sala Constitucional en la misma sentencia antes citada:

> Atendiendo a los postulados ideológicos que inspiraron la nueva concepción de la participación ciudadana, la novísima ley fundamental contempló una serie de reglas organizativas y funcionales para los órganos del Poder Electoral, entre ellas la despartidización de los mismos. Y no podía ser de otra manera, ya que el esquema del "equilibrio" o del juego de contrapesos entre las diversas organizaciones políticas, mediante el cual pretendía el sistema constitucional de 1961 garantizar la autonomía e imparcialidad de los órganos electorales, respondía a la anterior tesis acerca de la participación ciudadana, materializada fundamentalmente a través de la mediación de las organizaciones políticas. Luego, habiendo cambiado ese esquema, necesariamente debía cambiar también el basamento orgánico y organizativo de los órganos encargados de ejercer la función electoral. Y a tal fin se le dio rango constitucional a dos nuevos poderes, el Ciudadano (capítulo IV del título V) y el Electoral (capítulo V del mismo título), evolucionando entonces de la mera existencia de "órganos con autonomía funcional", a verdaderas ramas del poder público, que lógicamente no pueden

16 Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 82, abril-junio de 2000, pp. 236 y ss.

considerarse como expresión de las organizaciones políticas existentes en un momento dado, sino como la concreción, bajo la investidura de la potestad pública, de la voluntad popular en las funciones de control y electoral, respectivamente.

Sin embargo, es necesario subrayar que esta nueva tesis constitucional sobre los mecanismos de participación ciudadana, así como la consagración de la despartidización del Poder Electoral, no comporta la necesaria exclusión de todo tipo de mecanismo de participación de los partidos políticos en el proceso electoral, como expresó esta Sala en la aludida sentencia dictada en el procedimiento de amparo constitucional intentado conjuntamente con el presente recurso de nulidad, sino que conduce a la instauración de un nuevo balance en la relación electorado-partidos políticos-Poder Electoral. No se trata, pues, de establecer un antagonismo entre los elementos de esta relación, sino de extender el ámbito de participación ciudadana, que en los últimos años estuvo monopolizado por los partidos políticos, mediante el establecimiento de diversas modalidades —no exclusivas ni excluyentes— que permitan al ciudadano participar efectivamente en la gestión pública de diversas maneras. Por ello se establecen como medios de participación política, además del sufragio activo y pasivo, una serie de mecanismos, algunos ya ensayados en el ordenamiento jurídico venezolano, y otros novedosos (consulta popular, revocación del mandato, las iniciativas legislativas ampliadas con relación a la Constitución de 1961, así como las iniciativas constitucional y constituyente, el cabildo abierto, etcétera).[17]

2. *Concepto en la Ley de Partidos Políticos*

Por su parte, en cuanto a Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 15 de diciembre de 1964, la misma define a los partidos políticos como aquellas "agrupaciones de carácter permanente, cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos".[18] Varios elementos se destacan de esta

17 *Ibidem*, pp. 238 y ss. Véase, asimismo, la sentencia de la Sala Electoral núm. 10 de 25 de febrero de 2000, en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 81, enero-marzo de 2000, pp. 170 y ss.

18 Artículo 2o. de la Ley de Partidos Políticos. Respecto a la naturaleza de los partidos políticos véase el dictamen de la Procuraduría General de la República, de 15 de noviembre de 1962, publicado en los *Dictámenes de la Procuraduría General de la República*, *1962*, Caracas, 1963, pp. 43 y 53.

definición: en primer lugar la permanencia. Así, para que una asociación con fines lícitos pueda considerarse como partido político ha de tener carácter permanente y estar constituido con ese mismo carácter. En segundo lugar, los fines lícitos de la asociación han de ser el participar, por medios lícitos, en la vida política del país, es decir, han de ser fines políticos. Es necesario destacar, por otra parte, que es imprescindible la utilización de medios lícitos para la realización de los fines (artículo 70).[19]

En primer lugar, la ley exige el carácter permanente de la asociación política para que se la pueda considerar como partido político. Por tanto, las agrupaciones transitorias no se consideran partidos políticos ni podrán obtener la inscripción de funcionamiento. Esto produce, por otra parte, que cuando un partido político ha dejado de participar en las elecciones en dos periodos constitucionales sucesivos, la inscripción respectiva se cancelará por el Consejo Nacional Electoral.[20]

En segundo lugar, la ley precisa la finalidad de los partidos políticos al señalar que deben "participar en la vida política del país".[21]

Por tanto, la inscripción de los partidos políticos se debe cancelar por el Consejo Nacional Electoral cuando hayan dejado de participar en las elecciones en dos periodos constitucionales sucesivos,[22] pues el legislador ha entendido que la forma de participar en la vida política del país y en la orientación de la política nacional[23] es la de participar en las elecciones por la orientación del sufragio.[24]

Por otra parte, y por cuanto se trata de participar en la vida política del país, la ley ha establecido que los partidos políticos deben expresar en su acta constitutiva "que no suscribirán pactos que los obliguen a subordinar su actuación a directivas provenientes de entidades o asociaciones extranjeras",[25] pues ello vendría a desnaturalizar la esencia de la República de Venezuela como Estado independiente. Sin embargo, en el mismo artículo 6o. de la ley se establece que "en ningún caso esta disposición implicará prohibición para que los partidos participen en reuniones

19 Sobre el tema véase Brewer-Carías, Allan R., "Los partidos políticos en el derecho venezolano", *Revista del Ministerio de Justicia*, Caracas, núm. 61, 1964.

20 Artículo 27, letra "c", de la Ley de Partidos Políticos.

21 Artículo 2o., *ibidem*.

22 Artículo 27, letra "c", *ibidem*.

23 Artículo 2o., *ibidem*, y artículo 115 de la Constitución.

24 Artículo 4o. de la Constitución.

25 Artículo 6o. de la Ley de Partidos Políticos.

políticas internacionales y suscriban declaraciones o acuerdos, siempre que no atenten contra la soberanía o la independencia de la nación o propicien el cambio por la violencia de las instituciones nacionales o el derrocamiento de las autoridades legítimamente constituidas".

En tercer lugar, la ley, en su artículo 2o., establece que los partidos políticos, para perseguir sus fines políticos, deben utilizar medios lícitos permitidos por el ordenamiento jurídico venezolano, y especialmente, entre los medios lícitos, los "métodos democráticos".[26]

Por tanto, los partidos políticos deben establecer en la declaración de principios o en sus programas el compromiso de perseguir siempre sus objetivos a través de métodos democráticos, acatar la manifestación de la soberanía popular y respetar el carácter institucional y apolítico de las fuerzas armadas nacionales.[27]

Como consecuencia de estos métodos democráticos que deben utilizar los partidos políticos para alcanzar sus propósitos, ellos deben garantizar, asimismo, en sus estatutos, "los métodos democráticos en su orientación y acción política, así como la apertura de afiliación sin discriminación de raza, sexo, credo o condición social;[28] y asegurarán a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido y en la fiscalización de su actuación".[29]

Por otra parte, y como consecuencia de los métodos democráticos que deben utilizar los partidos políticos, es obligación de los mismos el "no mantener directa ni indirectamente, ni como órgano propio ni como entidad complementaria o subsidiaria, milicias o formaciones con organización militar o paramilitar, aunque ello no comporte el uso de armas, ni a permitir uniformes, símbolos o consignas que proclamen o inviten a la violencia", tal como lo consagra el artículo 25, ordinal 3, de la Ley.

26 Artículo 67 de la Constitución. Sobre la utilización de métodos democráticos por parte de los partidos políticos véase el criterio de la Procuraduría General de la República en el dictamen de 15 de noviembre de 1962, publicado en *Dictámenes de la Procuraduría General de la República*, *1962*, *cit.*, nota 18, pp. 41 y ss.

27 Artículo 4o. de la Ley de Partidos Políticos. En este sentido, y respecto a las fuerzas armadas, el artículo 132 de la Constitución señala que "forman una institución *apolítica* obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación".

28 Artículo 61 de la Constitución.

29 Artículo 5o. de la Ley de Partidos Políticos.

3. *Naturaleza jurídica: en la Constitución, en la ley, en la jurisprudencia*

El rango constitucional de la consagración de los partidos políticos como instrumentos a través de los cuales los ciudadanos pueden participar en la orientación de la política nacional, llevó incluso a la antigua Corte Suprema de Justicia, siguiendo una doctrina sentada por el antiguo Consejo Supremo Electoral en 1970, a considerar a los partidos políticos, desde el punto de vista histórico, sociológico y de la ciencia política, como "asociaciones políticas", "asociaciones de derecho público", o "entes jurídicos de derecho público",[30] considerando, por tanto, que le correspondía a cualquier ciudadano el derecho de denunciar ante el Consejo Nacional Electoral las infracciones en que a su juicio hubiera podido incurrir un partido determinado y, en consecuencia, que correspondía a dicho Consejo, en virtud de sus atribuciones, velar por que se cumplieran las exigencias legales en cuanto a la constitución y funcionamiento de los partidos políticos.[31]

Los partidos políticos, en todo caso, no son personas jurídicas de derecho público que, por ello, pudieran considerarse que ejercen alguna cuota parte del poder público en virtud de descentralización legal, pues aparte del papel que la Constitución les asigna como organizaciones con fines políticos a los efectos de canalizar la participación de los ciudadanos en la orientación política nacional, ni la Constitución ni ley alguna les atribuyen el ejercicio de poder público o de prerrogativa pública alguna,[32] como al contrario sucede en otros sistemas políticos, como ocurrió en los Estados corporativos o fascistas que funcionaron en Europa hasta la Segunda Guerra Mundial, o en el esquema de los Estados de partido único, en los cuales la Constitución configura al partido como un órgano del Estado, como sucedió en la Constitución de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Por otra parte, es claro que si se tratara de personas jurídicas de derecho público, las personas que estuvieran al servicio de todos los partidos

30 Sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia de 30 de enero de 1973, en *Gaceta Oficial* núm. 30112 de 26 de mayo de 1973.

31 *Idem*.

32 Véase Figueras Robisco, Alejandra, "Los partidos políticos en Venezuela: naturaleza jurídica y control de sus actos", *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 63-64, 1995, pp. 5-28.

políticos estarían incursas en la prohibición de contratar con otras personas jurídicas de derecho público, como lo establece el artículo 145 de la Constitución, cuyo contenido, evidentemente, no puede referirse a los partidos políticos.

Como consecuencia, los partidos políticos en el régimen constitucional y legal venezolano tienen que considerarse como personas jurídicas de derecho privado de las que el artículo 19, ordinal 3, del Código Civil califica como "corporaciones", los cuales, en virtud del papel político que la Constitución y la Ley de Partidos Políticos les asigna, están sometidos al control del Consejo Nacional Electoral, pero no resultando de ello, de manera alguna, que puedan dictar por sí mismos actos administrativos, pues no ejercen prerrogativa pública alguna. Así lo resolvió la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 26 de agosto de 1989, al señalar lo siguiente:

> Como se observa, ni la previsión constitucional ni la definición misma que da de partidos políticos nuestro derecho positivo, en modo alguno permite configurarlos como personas jurídicas de derecho público.
>
> En efecto, de acuerdo a los índices de publicidad antes mencionados, los partidos políticos ni forman parte de la estructura de la administración pública, ni han sido creados por actos de poder público. Por lo que respecta al disfrute de prerrogativas, no existe disposición alguna en la ley que se las haya acordado. Tampoco nos encontramos frente al supuesto de personas jurídicas de derecho privado, a las cuales el legislador las haya habilitado para dictar actos administrativos, como ocurre excepcionalmente en el supuesto previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, por lo que respecta a las fundaciones y empresas del Estado, las cuales, no obstante tratarse, por su forma, de personas jurídicas de derecho privado, se encuentran habilitadas expresamente para dictar las decisiones correspondientes en materia de averiguaciones administrativas. Tal prerrogativa, en virtud del carácter aislado, no es susceptible de convertirlas en personas de derecho público.
>
> Todo lo anterior lleva a esta Corte a la conclusión de que los partidos políticos, no obstante la muy importante y decisiva participación en la vida pública del país, son personas jurídicas de derecho privado, cuyos actos no son susceptibles de ser calificados como actos administrativos. Cualquier divergencia que surja con motivo de una decisión del partido político o de uno de sus órganos, y la cual dé lugar al menoscabo de los derechos o intereses de un particular, debe ser sometida a la consideración del

Consejo Supremo Electoral de conformidad con las previsiones correspondientes establecidas en la Ley de Partidos Políticos. En consecuencia, el acto administrativo será, precisamente, la decisión que al respecto adopte el Consejo Supremo Electoral, y éste sería el acto impugnable por la vía del contencioso administrativo, sujeto al control judicial de constitucionalidad y de legalidad por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Esta Corte debe entonces concluir que los partidos políticos no son personas jurídicas de derecho público, ni pueden considerarse que ejercen potestades de poder público, pues el papel que la Constitución les asigna a los efectos de canalizar la participación de los ciudadanos en la orientación política nacional no es susceptible de calificar de prerrogativa lo que simplemente es una función, aunque sí, de gran relevancia para el desarrollo de la vida pública del país.

Por las razones expuestas, al no poder calificarse como actos administrativos los impugnados ante esta instancia jurisdiccional, por tratarse de un acto emanado de un partido político, esta Corte debe declarar improcedente el recurso contencioso administrativo de anulación intentado, ya que sólo contra los actos administrativos procede el ejercicio del mencionado recurso, y así se decide.[33]

4. *Constitución y/o formación de los partidos políticos: libertad amplia, restricciones, regulaciones especiales*

El régimen de formación y constitución de los partidos políticos, tanto nacionales como regionales, está establecido en la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 1964, otorgándose una amplia libertad para ello.

El trámite inicial previsto en la ley es que los grupos de *ciudadanos* que deseen constituir un partido político deberán participarlo a la autoridad civil del distrito o departamento con indicación de las oficinas locales que establecerán, en cuyos frentes y en forma visible para el público colocarán un aviso o placa indicativa del nombre provisional con que actúan. Así lo establece el artículo 8o. de la ley. En todo caso, serán clausurados los locales de asociaciones o grupos políticos que funcionen sin haber cumplido con los requisitos antes señalados.

[33] Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 39, 1989, pp. 149-151. Véanse los comentarios a esta sentencia en Figueras Robisco, Alejandra, *op. cit.*, nota anterior, pp. 5-28.

La ley, por otra parte, permite el funcionamiento provisional de asociaciones de *ciudadanos* que postulen candidatos durante los procesos electorales conforme a la Ley Orgánica del Sufragio, mientras dure el proceso electoral, y los autoriza en el artículo 8o. para que tengan y organicen locales y oficinas como los partidos políticos, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el funcionamiento provisional de los partidos políticos, visto anteriormente.

A los fines de la regulación sobre la constitución definitiva de los partidos políticos, la vigente Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones establece dos tipos de organizaciones: los partidos políticos nacionales y los partidos políticos regionales, cuyos requisitos de constitución se analizan más adelante.

Por otra parte, de acuerdo con la misma ley, los partidos políticos deben adoptar una denominación distinta de la de otros partidos políticos debidamente registrados. Dicha denominación no podrá incluir nombres de personas ni de iglesias, ni ser contraria a la igualdad social y jurídica, ni expresiva de antagonismo hacia naciones extranjeras, ni en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la patria o con emblemas religiosos. Por su parte, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política también precisa que desde su inscripción, los partidos políticos deben indicar al Consejo Nacional Electoral el color, combinación de colores o símbolos que deseen para distinguir sus postulaciones (artículo 134).

Los partidos políticos deberán dar cuenta al Consejo Nacional Electoral, dentro de los diez días siguientes, de toda determinación que cambie la denominación del partido que, por otra parte, sólo puede hacerse conforme a las reglas antes enunciadas.[34]

Además de las obligaciones derivadas de la propia naturaleza y definición legal de los partidos políticos antes analizadas, y de las otras referidas al financiamiento de los mismos que se analizarán más adelante, el artículo 25 de la ley establece que son obligaciones de los mismos las siguientes:

1) Adecuar su conducta a la declaración de principios, acta constitutiva, programa de acción política y estatutos debidamente registrados.

34 Artículo 7o. de la Ley de Partidos Políticos.

2) Enviar copia al organismo electoral correspondiente de las modificaciones introducidas en los documentos mencionados anteriormente.
3) No mantener directa ni indirectamente, ni como órgano propio ni como entidad complementaria o subsidiaria, milicias o formaciones con organización militar o paramilitar, aunque ello no comporte el uso de armas, ni a permitir uniformes, símbolos o consignas que proclamen o inviten a la violencia.

Dentro del Consejo Nacional Electoral, conforme al artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Electoral, corresponden a la Oficina Nacional de Participación Política las siguientes funciones:

a) Formar, organizar y actualizar el registro de las organizaciones con fines políticos, grupo de electores, agrupaciones de ciudadanas y ciudadanos, de conformidad con lo establecido en la ley.
b) Tramitar las solicitudes de constitución, renovación y cancelación de organizaciones con fines políticos, la determinación de sus autoridades legítimas y sus denominaciones provisionales, colores y símbolos de conformidad con la ley.

V. Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel regional

1. *La solicitud de inscripción*

Los partidos políticos regionales se constituirán mediante su inscripción en el registro que al efecto llevará el Consejo Nacional Electoral. Las solicitudes de inscripción deben ir acompañadas de los siguientes documentos.[35]

1) Nómina de integrantes del partido en número no inferior al 0,5% de la población inscrita en el registro electoral de la respectiva entidad. La nómina especificará sus nombres y apellidos, edad, domicilio y cédula de identidad.

35 Artículo 10 de la Ley de Partidos Políticos.

Los integrantes del partido que aparezca en esta nómina deberán estar domiciliados en la respectiva entidad.

2) Manifestación de voluntad de los integrantes del partido de pertenecer a él.[36]
3) Tres ejemplares de su declaración de principios, de su acta constitutiva, de su programa de acción política y de sus estatutos. Uno de estos ejemplares se archivará en el expediente del Consejo Supremo Electoral, otro se enviará al Ministerio de Relaciones Interiores y el tercero será remitido a la gobernación correspondiente.
4) Descripción y dibujo de los símbolos y emblemas del partido.
5) Indicación de los supremos organismos del partido, personas que los integran y los cargos que dentro de ellos desempeñan.

La solicitud de inscripción podrá ser tramitada directamente por los interesados ante el Consejo Supremo Electoral o por intermedio de la gobernación de la respectiva entidad. En todo caso, los directivos del partido deberán autorizar con su firma todos los documentos requeridos para la constitución del partido enumerados anteriormente, de acuerdo con sus disposiciones estatutarias.

2. *La publicación y la impugnación de nombres*

El Consejo Nacional Electoral, al recibir la solicitud de inscripción, deberá entregar constancia de ello a los interesados y ordenará su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República y en la gaceta de la entidad correspondiente, dentro de los cinco días siguientes.

Cuando la solicitud se haga a través de la gobernación regional, la Secretaría de Gobierno cumplirá con la tramitación establecida y hará la publicación en la *Gaceta* del Estado en el mismo plazo antes señalado, remitiendo los recaudos al Consejo Nacional Electoral, con excepción de la nómina de militantes del partido.

36 Estos dos primeros requisitos no tienen que cumplirse, sin embargo, por "los grupos de ciudadanos que hubieren presentado planchas de candidatos en las últimas elecciones regionales o nacionales, según el caso, y hubieren obtenido el 3 por ciento de los votos emitidos... pero deberán someterse a los demás requisitos para la constitución de partidos políticos".

El Consejo Nacional Electoral podrá designar delegados, al recibir la información de que se ha solicitado el registro de un partido regional, para que supervisen o tomen a su cargo la tramitación de los recaudos.

En la publicación de la solicitud a que se ha hecho referencia, se expresará el *derecho* de cualquier *ciudadano* para revisar, en la Secretaría de Gobierno de la respectiva entidad, la nómina de los integrantes del partido y para impugnar el uso indebido de algún nombre.[37] A estos efectos, cuando la solicitud de inscripción se ha hecho directamente ante el Consejo Nacional Electoral, éste remitirá a la gobernación correspondiente la nómina de los integrantes del partido.

La impugnación de nombres la oirá, comprobará y certificará el Consejo Nacional Electoral a través de sus delegados o del secretario de gobierno, con la simple confrontación de su cédula de identidad.[38]

3. *La devolución de la solicitud*

Una vez transcurridos treinta días a partir de la fecha de la publicación, la gobernación respectiva debe enviar al Consejo Nacional Electoral la nómina con las observaciones o impugnaciones que se le hubieren hecho.

El Consejo Nacional Electoral, si no se han cumplido todos los extremos legales, devolverá la solicitud, haciendo constar por escrito los reparos formulados, siempre que no se trate de una negativa de la inscripción. Los interesados, dentro de los diez días siguientes, podrán presentar los nuevos recaudos necesarios para formalizar la solicitud y el Consejo resolverá dentro de los diez días siguientes de haber recibido respuesta a los reparos formulados. Así lo establece el artículo 12 de la ley.

37 Se trata de la protección específica del nombre como uno de los derechos de la personalidad. Es de destacar, por otra parte, que la Ley de Partidos Políticos no consagra otra forma de oposición a la inscripción de partidos regionales, salvo esta de la oposición al uso de algún nombre. Al contrario, en la constitución de partidos políticos nacionales se admite la oposición a la inscripción de los mismos por cualquier motivo. No se comprenden los motivos por los cuales se estableció este régimen distinto en materia de oposición a la inscripción de partidos políticos.

38 Los servicios de la Oficina Nacional de Identificación, creada por la Ley Orgánica de Identificación, deben atender cualquier requerimiento que les sea hecho a los fines del cumplimiento de la disposición del artículo 12 de la ley.

4. *La objeción del Ministerio de Relaciones Interiores*

Tal como lo indica el artículo 14 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, el Ministerio de Relaciones Interiores podrá objetar la solicitud de inscripción de cualquier partido ante el Consejo Nacional Electoral, indicando las razones en que se fundamenta.

Si fueran rechazadas las objeciones por el Consejo Nacional Electoral, el Ejecutivo Nacional, por medio de la Procuraduría General de la República, podría recurrir contra ese acto ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, la cual decidirá en la forma y dentro de los lapsos establecidos para la negativa de inscripción, que veremos más adelante.

5. *La inscripción*

Si los interesados han cumplido con todos los requisitos legales, y no ha habido objeción del Ejecutivo Nacional, o si ha sido rechazada definitivamente, el Consejo Nacional Electoral, dentro de los quince días siguientes al recibo de la solicitud y sus recaudos, luego de transcurridos los treinta días siguientes a las publicaciones, procederá a inscribir al partido en su registro.

Hecha la inscripción del partido, el Consejo Nacional Electoral debe comunicar su decisión a los interesados y publicarla en la *Garceta Oficial* de la República y en la gaceta de la entidad correspondiente, dentro de los cinco días siguientes.[39]

Conforme lo establece el artículo 21 de la ley, desde la fecha de la publicación de su registro, el partido político adquirirá personería jurídica y podrá actuar, a los fines de sus objetivos políticos, en todo el territorio de la entidad regional respectiva.

6. *La negativa de inscripción*

La decisión del Consejo Nacional Electoral puede ser también denegatoria de la solicitud y, por tanto, de negativa de la inscripción solicitada. Cuando así sea, esta decisión también debe ser notificada a los interesados y publicada en la *Gaceta Oficial* de la República y en la gaceta de la entidad correspondiente, dentro de los cinco días siguientes. En todo

39 Artículos 12 y 13 de la Ley de Partidos Políticos.

caso, en la decisión de negativa de la inscripción se expresarán las razones que para ello tuvo el Consejo Nacional Electoral,[40] es decir, debe tratarse de un acto administrativo motivado.[41]

Este acto administrativo decisorio de negativa de inscripción se podrá recurrir dentro de los quince días siguientes a la publicación en la *Gaceta Oficial*, ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

La Sala Electoral deberá decidir en la decimaquinta audiencia siguiente al recibo de las actuaciones, pudiendo, tanto el Consejo Nacional Electoral como los interesados, promover y evacuar los alegatos y pruebas que estimen procedentes dentro de las diez primeras audiencias de aquel lapso.

Cuando la decisión de la Sala Electoral sea revocatoria de la del Consejo Nacional Electoral, éste debe proceder a inscribir al partido dentro de los tres días siguientes a la decisión de la Sala Electoral.[42]

7. *La renovación de la nómina*

Los partidos políticos regionales deben renovar, en el curso del año en que comience cada periodo constitucional, su nómina de inscritos en el porcentaje del 0,5% en la forma señalada para su constitución.[43]

VI. Requisitos para la constitución / formación de partidos políticos a nivel nacional

1. *La solicitud de inscripción*

Los partidos políticos nacionales se constituirán mediante su inscripción en el registro que al efecto llevará el Consejo Nacional Electoral.

Las solicitudes de inscripción deberán ir acompañadas de los siguientes documentos:[44]

40 Artículo 13 de la Ley de Partidos Políticos.

41 Sobre la motivación de los actos administrativos véase el artículo 99 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

42 Artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos.

43 Artículo 26, *ibidem*.

44 Artículo 16, *ibidem*.

1) Dos ejemplares de su acta constitutiva, de su declaración de principios, de su programa de acción política y de sus estatutos. Uno de estos ejemplares se archivará en el respectivo expediente del Consejo Nacional Electoral y el otro será remitido al Ministerio de Relaciones Interiores.

   Cuando se trate de partidos políticos regionales que hubieren acordado su fusión para constituir una organización nacional, así se expresará en la respectiva acta constitutiva, acompañándose copia fehaciente del voluntario consentimiento expresado por cada una de las organizaciones regionales, de acuerdo con sus estatutos, para convertirse en partido nacional.[45]
2) Debe acompañarse, además, constancia auténtica de que el partido ha sido constituido por lo menos en doce de las entidades regionales, conforme a las normas y procedimientos a que se ha hecho referencia anteriormente. En este sentido, y a los efectos de la solicitud de inscripción *regional* conforme al artículo 10 de la ley, el partido en trámite de organización nacional podrá presentar los referidos recaudos ahí solicitados al partido nacional, agregando las correspondientes disposiciones transitorias para su actuación regional mientras se cumplen aquellos trámites.[46]
3) En tercer lugar, debe presentarse con la solicitud, la descripción y dibujo de los símbolos y emblemas del partido.
4) Por último, debe acompañarse la indicación de los organismos nacionales de dirección, las personas que los integran y los cargos que dentro de ellos desempeñan.

Los directores del partido deben autorizar con su firma las actuaciones precedentes, de acuerdo con las disposiciones estatutarias respectivas.

2. *La publicación y la oposición*

El Consejo Nacional Electoral, al recibir la solicitud de inscripción, entregará constancia de ello a los interesados y ordenará su publicación en la *Gaceta Oficial*, dentro de los cinco días siguientes. En dicha publi-

45 Artículo 17, *ibidem*.
46 Artículo 11, *ibidem*.

cación se expresará el derecho de cualquier *ciudadano* a impugnar la solicitud de inscripción.

Los ciudadanos tendrán treinta días, contados a partir de la publicación de la solicitud, para oponerse a la inscripción del partido, y tendrán, si así lo hacen, veinte días para presentar las pruebas y alegatos que consideren pertinentes. El Consejo Nacional Electoral debe decidir dentro de los diez días siguientes.

En todo caso, de la decisión del Consejo Nacional Electoral, los que hubiesen hecho oposición o los promotores del partido, podrán recurrir ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia dentro de los diez días siguientes a la fecha de la decisión. La Sala Electoral deberá decidir en la decimaquinta audiencia siguiente al recibo de las actuaciones, pudiendo el Consejo Nacional Electoral, como los interesados, promover y evacuar los alegatos y pruebas que estimen procedentes dentro de las diez primeras audiencias de aquel plazo.[47]

3. *La objeción del Ministerio de Relaciones Interiores*

Al igual de lo que regula la ley respecto a los partidos regionales, el artículo 20 de la misma establece que el Ministerio de Relaciones Interiores podrá objetar la solicitud de inscripción de cualquier partido nacional ante el Consejo Nacional Electoral, indicando las razones en que se fundamente, de acuerdo con lo prescrito en la ley. Si las objeciones fueren rechazadas, el Ejecutivo Nacional, por conducto del procurador General de la República, podrá recurrir ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en la forma y dentro de los lapsos que analizamos anteriormente.[48]

4. *La inscripción*

Transcurridos treinta días a contar de la fecha de la publicación de la solicitud de inscripción del partido político nacional, si no se hubiere formulado oposición razonada ni objeción por parte del Ministerio de Relaciones Interiores y si el Consejo Nacional Electoral considerare que

47 Artículo 18, *ibidem*.

48 Artículos 18 y 20, *ibidem*.

han sido llenados los requisitos legales, procederá a inscribir al partido en su registro dentro de los cinco días siguientes al vencimiento de aquel plazo.[49]

Una vez hecha la inscripción del partido, el Consejo Nacional Electoral debe proceder a comunicarla a los interesados y a publicarla en la *Gaceta Oficial* dentro del lapso de cinco días.[50] Desde la fecha de la publicación de su registro, el partido político nacional adquirirá personería jurídica y podrá actuar, a los fines de sus objetivos políticos, en toda la República.

5. *La negativa de inscripción*

Sin embargo, también la decisión del Consejo Nacional Electoral puede ser en sentido negativo cuando considere que no se han cumplido los requisitos legales de inscripción. La decisión denegatoria de la solicitud debe también publicarse en la *Gaceta Oficial* y comunicarse a los interesados. De acuerdo con el artículo 19 de la ley, el Consejo Nacional Electoral debe expresar las razones que tuvo para negar la inscripción. Se trata de la necesaria motivación del acto administrativo denegatorio.

Contrariamente a lo estipulado en materia de negativa de inscripción de partidos políticos regionales,[51] la ley no reguló en forma expresa la impugnación ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia del acto administrativo denegatorio de inscripción de partidos políticos nacionales. Sin embargo, consideramos que el artículo 15 de la ley, ya analizado, es perfectamente aplicable por vía analógica a los partidos políticos nacionales.

6. *La constitución de seccionales regionales*

En caso de partidos políticos nacionales, la ley regula expresamente la constitución de seccionales regionales. En efecto, la ley vigente somete la constitución de seccionales regionales, en las entidades donde no se hubiera constituido con anterioridad a su inscripción en el registro del

49 Artículo 18, *ibidem*.
50 Artículo 19, *ibidem*.
51 Artículo 15, *ibidem*.

Consejo Nacional Electoral, al cumplimiento de lo establecido en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 10 de la misma, referido a la constitución de partidos políticos regionales, analizado anteriormente.

En todo caso, la representación de las seccionales, mientras quedan definitivamente constituidas, corresponde a las autoridades partidistas nacionales.

7. *La renovación de la nómina*

Los partidos políticos nacionales también deben renovar, en el curso del año en que comience cada periodo constitucional, su nómina de inscritos en el porcentaje del 0,5% en la forma señalada para la constitución de los partidos regionales, ya analizada. Sin embargo, los partidos que hubieran obtenido en las elecciones nacionales correspondientes el 1% de los votos emitidos, sólo tendrán que presentar una constancia de la votación que obtuvieron, debidamente certificada por el respectivo organismo electoral.[52]

VII. Estructura interna de los partidos

La estructura interna de los partidos políticos no está regulada ni definida en la Ley de Partidos Políticos. Esa materia corresponde ser regulada en los estatutos de los mismos.

Sin embargo, los partidos políticos están obligados, conforme al artículo 25.6 de la Ley de Partidos Políticos, a participar por escrito al Consejo Nacional Electoral, en cada oportunidad, los nombres de las personas que integren los supremos órganos directivos del partido y los cargos que dentro de ellos desempeñen. En los estados y en el Distrito Capital, esta participación debe hacerse ante la gobernación respectiva, la cual debe remitir copia al Consejo Nacional Electoral.

Como consecuencia de esta participación, en caso de conflicto entre directivas paralelas designadas por facciones distintas dentro de los partidos políticos, el Consejo Nacional Electoral tiene competencia para determinar cuál de las directivas, a su juicio y conforme a los estatutos del partido, es la que reconoce como tal. Esta decisión puede ser impugnada

52 Artículo 26, *ibidem*.

por vía de recurso contencioso-electoral ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo.

VIII. Democracia interna, derecho de participación

La Constitución establece que, en todo caso, las asociaciones políticas deben seguir métodos democráticos no sólo en su organización sino en su funcionamiento y dirección. Para asegurar su democratización interna, el artículo 67 de la Constitución precisa que tanto los titulares de sus órganos de dirección como los candidatos de los partidos y asociaciones políticas a los diversos cargos de elección popular, deben ser "seleccionados en elecciones internas con la participación de sus integrantes".

En tal sentido, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en la sentencia núm. 38 de 28 de abril de 2000 (caso *Arsenio Henríquez y otro vs. Movimiento al Socialismo* —MAS—), estableció el siguiente criterio:

> En tal sentido, se observa que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, orientada por uno de los principios que la informan, como lo es la participación protagónica de los ciudadanos en los asuntos públicos, consagró el derecho a la asociación en organizaciones con fines políticos, cuya estructura debe garantizar métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. A tal fin, las organizaciones políticas que se crearen deberán incluir en su ordenamiento interno aquellas normas que desarrollen y garanticen el cumplimiento de este mandato, de igual modo, las ya existentes tienen el deber ineludible de adaptar sus reglamentos y estatutos a esta exigencia constitucional, en caso de que los dictados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución, no garanticen el derecho constitucional referido, y la participación de sus integrantes en su organización y funcionamiento. Ello, con el apoyo del recién creado Poder Electoral que tiene a su cargo, por mandato constitucional, garantizar la participación de los ciudadanos, a través de procesos comiciales transparentes, imparciales, eficientes y confiables, que se celebren, entre otros, en las mismas organizaciones con fines políticos.
>
> Los partidos políticos han de tener, entonces, necesariamente un carácter democrático; la actividad del partido en todo momento debe garantizar, preservar y desarrollar los principios democráticos contenidos en la Constitución, desechando cualquier conducta o práctica que distorsione el carácter democrático exigido por ella, debiendo abstenerse de cualquier mé-

todo que vulnere las formas establecidas para acceder, ejercer y participar en el sistema político venezolano. Tales principios deben estar garantizados en su seno, es decir, dichas, organizaciones deben asegurar a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido.

Así pues, en atención al derecho consagrado en el artículo 67 de la Constitución, y con el objeto de respetar los principios democráticos y dar cumplimiento a lo dispuesto en el referido artículo, en cuanto a que los "*organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes*", los partidos políticos pueden dictar la normativa pertinente que regule esa forma de elección. El nuevo esquema impone a estos organismos, en el ejercicio de tal facultad, el recato y prudencia necesaria que garantice que la voluntad de sus respectivos colectivos se exprese en forma diáfana, evitando con ello la tentación de convertirse en instrumentos confiscatorios de la expresión o voluntad popular; en consecuencia, los candidatos deben ser seleccionados de conformidad con el proceso eleccionario interno instaurado en el que participen sus integrantes.[53]

En todo caso, a fin de garantizar la organización interna democrática de los partidos políticos, el artículo 293, ordinal 6, de la Constitución, ha atribuido al Poder Electoral la función de organizar las elecciones de las organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley.

IX. TRATAMIENTO DEL TEMA DE GÉNERO

En la Constitución de 1999, a pesar de que toda ella está redactada respetándose en todos sus artículos la referencia expresa al género femenino, al configurarse el principio de igualdad en términos absolutos (artículo 21) se eliminó toda posibilidad de que en la legislación se pudiera establecer un tratamiento especial al género femenino mediante, por ejemplo, la regulación de cuotas de participación en las asambleas o cuotas en las listas de candidatos. Por ello fue que, precisamente, con base en la norma del artículo 21 de la Constitución, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en la sentencia núm. 52 de 19 de mayo de 2000 (caso *Sonia Sgambatti vs. Consejo Nacional Electoral*), consideró

53 Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 82, abril-junio de 2000, pp. 333 y ss.

como tácitamente derogado el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política que establecía la llamada "cuota electoral femenina", con base en los siguientes argumentos:

> El citado artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política impone a los partidos y grupos de electores la obligación de conformar la postulación de sus listas a los cuerpos deliberantes, con un porcentaje que represente como mínimo el treinta por ciento (30%) de los candidatos postulados, lo cual a entender de esta Sala revela una ostensible contradicción con el artículo 21 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; en efecto, el principio de igualdad opera en dos planos diferentes: frente al legislador (igualdad en la ley) y en aplicación de la ley. En el primer caso la preservación de la igualdad en la ley impide que se puedan configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a las personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentren en la misma situación, por lo que cuando el legislador en uso de su potestad actúa en forma contraria al criterio antes referido, es decir, configura el presupuesto de hecho de la norma creando una mejor posición para una persona o grupo de personas, y dotándolo de esta manera de un régimen jurídico más favorable que el de otros, incurre en una infracción del principio de igualdad por parte del legislador.
>
> En efecto, el análisis del artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política pone en evidencia que el legislador creó, basado en la situación en la que se encontraba para ese momento la mujer, una situación más favorable para éstas en la integración de las listas que deben ser presentadas para la elección de los cuerpos deliberantes con la finalidad de materializar en la práctica el principio de igualdad recogido en la Constitución de 1961.
>
> Ahora bien, advierte esta Sala que si bien dicho dispositivo pudo ser congruente, o estar en sintonía con la Constitución de 1961, no es posible afirmar lo mismo cuando se confronta con la Constitución de 1999, ya que no ha sido esa la intención plasmada en nuestra carta magna, por cuanto la situación en la que se encuentra la sociedad venezolana ha variado notablemente, motivo por el cual se estableció plena igualdad entre el hombre y la mujer, al dotársele de los mismos derechos incluyendo políticos, y colocándolos en el mismo plano de igualdad, esto es, identidad de condiciones y oportunidades para ejercer derechos especialmente atinentes a los cargos de elección popular, sin que exista norma alguna que restrinja, limite o menoscabe el ejercicio de estos derechos de las mujeres. Más aún,

reconoce ambos géneros indistintamente, en cada una de las normas referidas a cargos públicos (véase, en este sentido, el título IV de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela relativo al Poder Público).

En consonancia con los argumentos antes expuestos, considera esta Sala oportuno destacar que es un hecho notorio que el sexo masculino milita en mayor número en las agrupaciones políticas que las mujeres, y que la militancia política en todas las sociedades y en todos los tiempos siempre ha estado reducida a una proporción mínima de población, y los liderazgos que resultan en la misma son producto del trabajo político perseverante de los integrantes de las asociaciones con fines políticos, los cuales militan voluntariamente en sus agrupaciones independientemente de su sexo. Muy por el contrario, no se debe a limitaciones establecidas al sexo femenino, ni mucho menos a la serie de tareas hogareñas a las que el sexo femenino pudiera encontrarse obligado (véase, en este sentido, sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, del 28 de mayo de 1998, caso Enrique Yéspica Allup).

Aunado a lo anterior, resulta procedente señalar que el artículo 67 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que: "*Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho a asociarse, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con participación de sus integrantes...*", de lo cual se desprende que la selección de los postulados por cada organización con fines políticos se realizará mediante mecanismos democráticos, y con total prescindencia del sexo al que pertenecen.

De lo expuesto se desprende que el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política ha quedado derogado, por no guardar correspondencia con lo establecido en torno al derecho a la igualdad y no discriminación en el texto constitucional, en virtud de la norma derogatoria única *ejusdem*, configurándose una inconstitucionalidad sobrevenida y así se decide.[54]

X. NORMAS CON RELACIÓN A OTROS GRUPOS AFILIADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El artículo 125 de la Constitución garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la participación política y la obligación del Estado de garan-

54 Véase *ibidem*, pp. 255 y 256.

tizar la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales (consejos estatales) y locales (consejos municipales) con población indígena, conforme a la ley.

Asimismo, el artículo 186 de la Constitución dispone que los pueblos indígenas elegirán tres diputados, de acuerdo con lo que se establezca en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

XI. Financiamiento de los partidos políticos

1. *Prohibición del financiamiento público*

Contrariamente a lo que se regulaba en la legislación electoral preconstitucional, el artículo 67 de la Constitución expresamente prohíbe el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado. Se cambió así, radicalmente, el régimen de financiamiento público a los partidos políticos previsto en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (artículo 203), mediante el cual se buscaba mayor equilibrio y equidad para la participación electoral, evitando los desequilibrios y perversiones que podría producir el solo financiamiento privado (por el narcofinanciamiento por ejemplo) y el eventual financiamiento público indirecto sólo para los partidos de gobierno.[55] Se abandonó así la tendencia inversa que predomina en el derecho comparado.

Incluso, para evitar cualquier financiamiento público indirecto, no sólo la Constitución establece expresamente que los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna (artículo 145), sino que las direcciones de las asociaciones con fines políticos no pueden contratar con entidades del sector público (artículo 67). El primer principio, sin embargo, desde que se publicó la Constitución, ha sido sistemáticamente vulnerado al ejercer el presidente de la República, algunos de sus ministros y otros altos funcionarios de la administración pública, y el presidente de la Asamblea Nacional, los principales cargos directivos del partido de gobierno.

55 Véase en general, sobre el tema, Brewer-Carías, Allan R., "Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela", *Financiamiento y democratización interna de partidos políticos. Memoria del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, 1991, pp. 121-139. Véase nuestra propuesta en relación con este artículo en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, t. II, p. 128.

2. *Financiamiento privado y su control*

En todo caso, el artículo 67 de la Constitución remite a la ley para regular lo concerniente al financiamiento y las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Asimismo, la ley debe regular las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos, propendiendo a su democratización.

La Ley de Partidos Políticos, en esta materia, establece como restricción general en el artículo 25.4 que los partidos no pueden "aceptar donaciones o subsidios de las entidades públicas, tengan o no carácter autónomo; de las compañías extranjeras o con casa matriz en el extranjero; de empresas concesionarias de obras públicas; de cualquier servicio o de bienes de propiedad del Estado, de Estados extranjeros o de organizaciones políticas extranjeras".[56]

La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, por su parte, prohíbe a las organizaciones políticas y candidatos electorales recibir contribuciones anónimas (artículo 202).

A los efectos del control, la Ley de Partidos Políticos dispone que éstos deben llevar una documentación contable en la que consten los ingresos y la inversión de los recursos del partido. Estos libros de contabilidad y sus respectivos comprobantes deben ser conservados durante cinco años, por lo menos, contados a partir del último asiento de cada uno de ellos (artículo 25.5).

Ahora bien, el control del financiamiento de los partidos políticos corresponde al Consejo Nacional Electoral, a cuyo efecto, el artículo 33.25 de la Ley Orgánica del Poder Electoral le atribuye competencia para "velar por el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico en relación con el origen y manejo de los fondos de las organizaciones con fines políticos"; y a la Comisión de Participación Política y Financiamiento, la cual, conforme al artículo 66 de la misma ley, tiene las siguientes funciones:

[56] Ello con el fin de evitar en todo momento que los partidos políticos suscriban pactos que los obliguen a subordinar su actuación a directivas provenientes de entidades o asociaciones extranjeras, como lo prohíbe el artículo 6o. de la Ley de Partidos Políticos.

1) Vigilar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en relación con los fondos y el financiamiento de las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupos de electores, asociaciones de ciudadanas o ciudadanos, y de las candidatas o los candidatos por iniciativa propia.
2) Investigar el origen y destino de los recursos económicos utilizados en las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupo de electores, asociaciones de ciudadanas o ciudadanos y de las candidatas o candidatos postuladas o postulados por iniciativa propia, de conformidad con lo establecido en la ley.

Adicionalmente, el artículo 69 de la Ley Orgánica del Poder Electoral atribuye a la Dirección Nacional de Financiamiento las siguientes funciones:

1) Sustanciar las investigaciones que le delegue la Comisión de Financiamiento y Participación Política sobre el origen y destino de los recursos económicos destinados a las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupo de electores y de las candidatas o candidatos postuladas o postulados por iniciativa propia, de conformidad con lo establecido en la ley.
2) Sustanciar las investigaciones que le delegue la Comisión de Financiamiento y Participación Política relacionadas con el origen y destino de los gastos de los fondos de financiamiento de las organizaciones con fines políticos, grupos de electores y de las candidatas o candidatos postuladas o postulados por iniciativa propia, de conformidad con lo establecido en la ley.
3) Recibir, organizar y archivar los recaudos sobre el origen de los fondos y el financiamiento de las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupos de electores, asociaciones de ciudadanas o ciudadanos y de las candidatas o candidatos postuladas o postulados por iniciativa propia.

3. *Sanciones*

La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política establece como falta electoral, penada con multa, al "candidato que no presente informe sobre sus ingresos y gastos de campaña electoral ante el Consejo Nacio-

nal Electoral en los términos establecidos en la ley" (artículo 254.13). La misma ley regula como delito penado con prisión de 2 a 3 años, al responsable de los partidos políticos o grupos de electores, así como al candidato que reciba contribuciones o financiamiento de forma anónima (artículo 258.3).

XII. COALICIONES, FUSIONES Y ALIANZAS

La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política establece una amplia libertad de alianzas entre las organizaciones políticas con motivo de la postulación de candidatos. Considera la ley que existe alianza cuando dos o más organizaciones políticas presenten postulaciones idénticas. En el caso de elecciones de organismos deliberantes, "las postulaciones son idénticas cuando están conformadas por las mismas personas y en el mismo orden" (artículo 9o.).

La consecuencia de las alianzas es que conforme a la ley, sólo en el caso de dichas alianzas se sumarán los votos que otorgan los candidatos postulados por diversas organizaciones políticas en la circunscripción correspondiente.

XIII. EXTINCIÓN / CANCELACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CAUSAS

1. *La cancelación del registro de los partidos políticos*

La Ley de Partidos Políticos establece, en su artículo 27, diversas causales de cancelación del registro de los partidos políticos. Ellas son:

1) Por solicitud del propio partido, conforme a sus estatutos.
2) Como consecuencia de su incorporación a otro partido o de su fusión con éste.
3) Cuando haya dejado de participar en las elecciones en dos periodos constitucionales sucesivos.
4) Cuando se compruebe que ha obtenido su inscripción en fraude a la ley, o ha dejado de cumplir los requisitos en ella señalados, o su actuación no estuviese ajustada a las normas legales. En esta causal puede incluirse el incumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos antes vistas.

En caso de producirse alguna de las causales de cancelación del registro de un partido político, el Consejo Nacional Electoral podrá hacerlo, actuando de oficio o a petición del Ministerio de Relaciones Interiores y de Justicia, del Ministerio Público o de otro partido.[57] En todo caso, ninguna revocatoria podrá acordarla el Consejo Nacional Electoral sin la previa citación del partido afectado[58] en las personas que ejerzan su representación de conformidad con sus estatutos, quienes podrán oponerse a la cancelación, promoviendo y evacuando las pruebas conducentes y exponiendo por escrito los alegatos que estimen procedentes.

Establece el artículo 27 de la ley que todo ese procedimiento debe cumplirse dentro del término de treinta días computados a partir de la citación del partido afectado. Si transcurre este término sin que haya habido oposición, quedará definitivamente cancelado el registro y se publicará la decisión en la *Gaceta Oficial*.

Si, por el contrario, hubiere habido oposición a la decisión recaída, podrá recurrirse ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en la forma que se indicó al examinar la negativa de inscripción, y en tanto no recaiga sentencia definitivamente firme el partido podrá continuar sus actividades ordinarias.

En todo caso, el Consejo Nacional Electoral debe publicar en la *Gaceta Oficial* y en los demás órganos de publicidad que crea necesarios el respectivo asiento de cancelación del partido, excepto cuando lo fuera por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia,[59] en cuyo caso ésta cuidará de su aplicación.[60]

2. *La disolución de los partidos políticos*

La Ley de Partidos Políticos no sólo regula la cancelación del registro como medio de extinción de los partidos, sino que prevé la disolución de los mismos.

En efecto, la disolución está prevista respecto a los partidos políticos que de manera sistemática propugnen o desarrollen actividades contra el

57 Artículo 27 de la Ley de Partidos Políticos.

58 Lo que constituye la necesaria garantía del procedimiento administrativo configurada por la audiencia del interesado regulada en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

59 Artículo 28 de la Ley de Partidos Políticos.

60 Artículo 120 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

orden constitucional. En estos casos corresponde a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, a instancia del Poder Ejecutivo Nacional, conocer y decidir sobre la disolución del partido de referencia.[61]

XIV. Otras formas de participación política

La Constitución de 1999 establece en su artículo 70, con carácter general, que son

> Medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

La ley, concluye la norma, debe establecer las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en dicho artículo.[62]

En cuanto al derecho de los ciudadanos de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección, el artículo 67 de la Constitución, como se ha señalado, no sólo

61 Artículo 29 de la Ley de Partidos Políticos. Si se tiene en cuenta la disposición que consagra la cancelación de los partidos políticos que se ha analizado y que establece como causal de cancelación el hecho de que la actuación del partido político "no estuviese ajustada a las normas legales", no se comprende la razón de ser de esta norma del artículo 29 de la Ley, ya que las actividades que de manera sistemática atenten contra el orden constitucional constituyen actividades "no ajustadas a las normas legales" y, por tanto, los partidos que las desarrollen quedan sujetos a cancelación. Esta disposición parece estar destinada, sin embargo, a la "institucionalización" de un procedimiento utilizado por el Ejecutivo Nacional para lograr la "inhabilitación" de partidos políticos por parte del Tribunal Supremo de Justicia. El caso concreto fue decidido por la antigua Corte Suprema de Justicia en sentencia de 3 de octubre de 1963, en *Gaceta Oficial* núm. 27.262 de 3 de octubre de 1963.

62 Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política, *Gaceta Oficial* núm. 5.233 extra de 28 de mayo de 1998.

reguló a los partidos políticos sino en general a las organizaciones con fines políticos.[63] Además, ni los partidos políticos ni, en general, las asociaciones con fines políticos tienen el monopolio de la presentación de candidaturas para las elecciones, pues incluso el mismo artículo 67 de la Constitución dispone que tanto los ciudadanos, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos.

Ahora bien, conforme al artículo 130 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, cuya normativa es preconstitucional (1998), las postulaciones de candidatos para las elecciones reguladas en dicha ley sólo podrán efectuarse por los partidos políticos constituidos conforme a las previsiones de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, y por los grupos de electores. Éstos son "agrupaciones de ciudadanos con derecho al voto, constituidos para realizar postulaciones en determinadas elecciones". Estos grupos de electores pueden ser nacionales, regionales y municipales y deben ser autorizados conforme al procedimiento de inscripción que ha determinado el Consejo Nacional Electoral en el Reglamento General de Elecciones (artículo 132).

En todo caso, para constituir un grupo de electores, la solicitud respectiva debe estar suscrita por un número no menor de cinco ciudadanos inscritos en el Registro Electoral, los cuales deben acompañar las manifestaciones de voluntad de postular, firmadas por un número de electores inscritos en dicho Registro equivalente a cinco milésimas de los electores de la circunscripción de que se trate (artículo 132).

XV. Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas: el Poder Electoral

La Constitución de 1999, avanzando en la tradicional separación tripartita del poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estableció en su artículo 136 una separación pentapartita del poder público al disponer que "el poder público nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral".

63 Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, *Gaceta Oficial* núm. 27.725 de 30 de abril de 1965.

Se creó así el Poder Electoral cuyo ejercicio se atribuyó al Consejo Nacional Electoral como ente rector; teniendo como organismos subordinados a éste: la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva (artículo 292).[64]

1. *Atribuciones*

De acuerdo con el artículo 293 de la Constitución, el Poder Electoral tiene por funciones:

1) Reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan.
2) Formular su presupuesto, el cual tramitará directamente ante la Asamblea Nacional y administrará autónomamente.
3) Dictar directivas vinculantes en materia de financiamiento y publicidad político-electorales y aplicar sanciones cuando no sean acatadas.
4) Declarar la nulidad total o parcial de las elecciones.
5) La organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos.
6) Organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley. Asimismo, podrán organizar procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de éstas, o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Las corporaciones, entidades y organizaciones aquí referidas cubrirán los costos de sus procesos eleccionarios.
7) Mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Civil y Electoral.
8) Organizar la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos y velar por que éstas cumplan las disposiciones sobre su régimen establecidas en la Constitución y en la ley. En especial, de-

64 Ley Orgánica del Poder Electoral, *Gaceta Oficial* núm. 37.573 de 19 de noviembre de 2002.

cidirá sobre las solicitudes de constitución, renovación y cancelación de organizaciones con fines políticos, la determinación de sus autoridades legítimas y sus denominaciones provisionales, colores y símbolos.

9) Controlar, regular e investigar los fondos de financiamiento de las organizaciones con fines políticos.

2. *Designación*

De acuerdo con el artículo 295 de la Constitución, los integrantes del Consejo Nacional Electoral deben ser designados por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Sin embargo, la amplia discrecionalidad que antes tenía la Asamblea Nacional para hacer las designaciones fue específicamente limitada en la Constitución, en dos sentidos:

En primer lugar, al establecerse un Comité de Postulaciones Electorales de candidatos o candidatas a integrantes del Consejo Nacional Electoral, el cual, dice la Constitución, "estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley". La Ley del Poder Electoral, sin embargo, ha establecido un Comité de Postulaciones integrado por una mayoría de diputados a la Asamblea Nacional (artículos 17 y siguientes), apartándose así de lo dispuesto en la Constitución, que refiere a un Comité integrado exclusivamente por representantes de diversos sectores de la sociedad.

En segundo lugar, la Constitución también ha limitado la discrecionalidad de la Asamblea Nacional al disponer directamente (artículo 296) cómo ha de estar integrado el Consejo Nacional Electoral: por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellas serán postuladas por la sociedad civil, una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y una por el Poder Ciudadano. Los integrantes postulados por la sociedad civil deben tener seis suplentes, y los designados por las universidades y por el Poder Ciudadano deben tener dos suplentes, respectivamente.

La Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento deben ser presididos, cada uno, por un integrante postulado por la sociedad civil.

Los integrantes del Consejo Nacional Electoral duran siete años en sus funciones y deben ser elegidos por separado: los tres postulados por

la sociedad civil al inicio de cada periodo de la Asamblea Nacional, y los otros dos a la mitad del mismo.

La designación de los rectores miembros del Consejo Nacional Electoral debe hacerse con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional (artículo 296 de la Constitución). En 2003, ante la imposibilidad política debido a la polarización extrema del país, la omisión de la Asamblea Nacional en designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral condujo a que la Sala Constitucional, al decidir un recurso por inconstitucionalidad por abstención, designara a dichos miembros del Poder Electoral (sentencia núm. 2341 de 25 de agosto de 2003, caso *Hermánn Escarrá M. y otros*).

3. *Independencia, autonomía y despartidización*

De acuerdo con el artículo 293 de la Constitución, los órganos del Poder Electoral deben garantizar la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional; a cuyo efecto, conforme al artículo 294 del mismo texto, se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana, descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios.

En cuanto a la independencia, sin embargo, la propia Constitución estableció el germen de su debilitamiento al señalar que "los integrantes del Consejo Nacional Electoral serán removidos por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia" (artículo 296). Con ello se abrió la posibilidad del control político sobre el órgano electoral, aun cuando la Ley Orgánica del Poder Electoral haya previsto (artículo 32) sólo dos causales de remoción: "1. Quedar sujeto a interdicción o inhabilitación política; 2. Adscribirse directa o indirectamente a organizaciones con fines políticos". Esto reafirma, por otra parte, el principio de la despartidización del Poder Electoral.

En efecto, la Constitución de 1999 se redactó con una marcada tendencia antipartidos, no sólo al desaparecer de su texto la expresión "partido político" sino, entre otras previsiones, al señalar expresamente la "despartidización" de los organismos electorales, en contraste con la re-

gulación anterior, conforme a la cual la mayoría de los integrantes del Consejo Nacional Electoral eran designados por el anterior Congreso de representantes postulados por los partidos políticos. Sobre el sentido de la despartidización, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado:

> También es preciso indicar que la aludida participación no colide, en criterio de esta Sala, con el principio de despartidización de los organismos electorales, contemplado en el artículo 294 de la Constitución, el cual evidencia la clara voluntad constituyente de excluir de los órganos del Poder Electoral a los partidos políticos, en el sentido de no permitir una inmediación orgánica con esos órganos que comporte el ejercicio de poderes jurídicos o fácticos por los partidos, tal como aparecía consagrado en el artículo 113 de la Constitución de 1961, que establecía la integración de los órganos electorales, condicionándola exclusivamente a que ninguno de ellos tuviera preeminencia en su conformación. De allí pues, que resulte armonizable el principio de despartidización de los organismos electorales con el principio de participación en los mismos contemplado en el citado artículo 70 constitucional, entendida ésta únicamente como facultad de vigilancia sobre los actos fundamentales del proceso electoral (postulación, admisión de candidatos, cronograma, votaciones, escrutinios, proclamación y cualquier otro que considere como tal el Consejo Nacional Electoral). Por tanto, corresponde al máximo órgano electoral establecer esos actos, y las modalidades de participación de los partidos políticos en cada uno de ellos (asistencia a reuniones del Cuerpo, asistencia a comisiones técnicas, etcétera, siempre con facultad para formular observaciones que deberán ser recogidas en las actas correspondientes), bien mediante un acto particular o general, pudiendo darle a esas modalidades de participación la denominación que considere más conveniente. En todo caso, lo que debe destacar esta Sala es que la armonización de los principios constitucionales antes mencionados en la organización y funcionamiento de los organismos electorales tiene como finalidad esencial garantizar la participación, en los términos antes indicados, de las organizaciones con fines políticos, así como de los otros actores de los procesos electorales, verbigracia los ciudadanos que participen en los mismos por iniciativa propia.[65]

65 Sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia núm. 10, de 25 de febrero de 2000, caso *Apertura a la Participación Ciudadana (APERTURA) y otros vs. Consejo Nacional Electoral*.

La Ley Orgánica del Poder Electoral, sin embargo, reguló una forma de participación de los partidos mediante la designación de representantes ante uno de sus Consejos. A tal efecto, el artículo 35 dispone que el Consejo Nacional Electoral debe convocar al inicio de cada periodo de la Asamblea Nacional a las cuatro organizaciones con fines políticos con mayor votación por lista en la última elección a la Asamblea Nacional para que designen un representante ante el Consejo de Participación Política. Las demás organizaciones con fines políticos que no estuvieren dentro de las cuatro organizaciones con fines políticos anteriormente nombradas, designarán a un representante. La designación, así como la remoción de la o el representante y su sustitución, es potestad de cada una de las organizaciones con fines políticos.

4. *El control específico sobre los partidos políticos*

El artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Electoral atribuye, además, al Consejo Nacional Electoral, en relación con los partidos políticos, las siguientes competencias:

> 1. Organizar, administrar, supervisar y vigilar los actos relativos a los procesos electorales, de referendo y los comicios para elegir funcionarias o funcionarios cuyo mandato haya sido revocado, en el ámbito nacional, regional, municipal y parroquial.
>
> 2. Organizar las elecciones de sindicatos, respetando su autonomía e independencia, con observancia de los tratados internacionales suscritos por la República Bolivariana de Venezuela sobre la materia, suministrándoles el apoyo técnico y logístico correspondiente. Igualmente las elecciones de gremios profesionales, y organizaciones con fines políticos; y de la sociedad civil; en este último caso, cuando así lo soliciten o cuando se ordene por sentencia definitivamente firme de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.
>
> 13. Acreditar ante los organismos electorales subalternos los testigos de las organizaciones con fines políticos, grupo de electores, asociaciones de ciudadanas y ciudadanos y de las candidatas y candidatos que se postulen por iniciativa propia.
>
> 21. Garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y estatutarias referidas a la conformación y democratización del funcionamiento de las organizaciones con fines políticos.

24. Velar por el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico en relación con el funcionamiento de las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupo de electores, agrupación de ciudadanas o ciudadanos y de las personas que se postulen por iniciativa propia.

25. Velar por el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico en relación con el origen y manejo de los fondos de las organizaciones con fines políticos.

Adicionalmente, conforme a la orientación de la Constitución, el artículo 64 de la Ley Orgánica del Poder Electoral regula a la Comisión de Participación Política y Financiamiento como el órgano a cuyo cargo está promover la participación ciudadana en los asuntos públicos y la formación, organización y actualización del registro de inscripciones de organizaciones con fines políticos, velando por el cumplimiento de los principios de democratización. Esta Comisión es además la que controla, regula e investiga los fondos de las agrupaciones con fines políticos y el financiamiento de las campañas electorales de los mismos, de los grupos de electores y de las asociaciones de ciudadanas y ciudadanos que se postulen a cargos de elección popular por iniciativa propia.

El artículo 66 de la ley le atribuye a la Comisión de Participación Política y Financiamiento las siguientes funciones:

1) Organizar la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos, de los grupos de electoras y electores, de las asociaciones de las ciudadanas y los ciudadanos, y vigilar por que éstas cumplan las disposiciones constitucionales y legales sobre su régimen de democratización, organización y dirección.
2) Crear los mecanismos que propicien la participación de las ciudadanas y ciudadanos en los procesos electorales, referendos y otras consultas populares.
3) Vigilar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en relación con los fondos y el financiamiento de las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupos de electores, asociaciones de ciudadanas o ciudadanos, y de las candidatas o los candidatos por iniciativa propia.
4) Investigar el origen y destino de los recursos económicos utilizados en las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupo de electores, asociaciones de ciudadanas o ciudadanos y

de las candidatas o candidatos postuladas o postulados por iniciativa propia, de conformidad con lo establecido en la ley.

XVI. Afiliación a organizaciones internacionales

La afiliación de los partidos políticos a organizaciones internacionales no está regulada en la ley. Por tanto, al no estar prohibidas, es posible que los partidos políticos y demás asociaciones con fines políticos se puedan afiliar a organizaciones internacionales.

XVII. Evaluación

¿Cómo ha repercutido la legislación comentada en los partidos políticos y dentro de la organización política en general?, ¿y cómo lo ha hecho dentro del desarrollo democrático? Las regulaciones sobre los partidos políticos antes analizadas, si bien atrasadas para los cambios operados en el mundo democrático desde 1964, han contribuido decididamente, por su carácter liberal, al desarrollo de los mismos, a la promoción de la participación política y al desarrollo democrático.

XVIII. Reformas planteadas en la actualidad y tendencia

En la actualidad, ante todo se impone la reforma de todas las leyes preconstitucionales para adaptarlas a las nuevas regulaciones de la Constitución de 1999. Después de su entrada en vigencia, sólo se ha dictado la Ley Orgánica del Poder Electoral. Están por ser reformadas, por lo tanto, la Ley de Partidos Políticos, Manifestaciones y Reuniones Públicas (1964) y la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (última reforma, 1998).

Otra de las reformas legislativas necesarias, por ejemplo, es la que se refiere a los derechos de representatividad y participación política que la Constitución establece en favor de los pueblos indígenas, de manera de desarrollar lo previsto en los artículos 125 y 186 de la Constitución.

XIX. BIBLIOGRAFÍA

BREWER-CARÍAS, A. R., "Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela", *Financiamiento y democratización interna de partidos políticos. Memora del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, 1991.

———, "Los partidos políticos en el derecho venezolano", *Revista del Ministerio de Justicia*, Caracas, núm. 61, 1964.

FIGUEIRAS ROBISCO, A., "Los partidos políticos en Venezuela: naturaleza jurídica y control de sus actos", *Revista de Derecho Público*, núm. 63-64, 1995.

JUAN CARLOS I, REY DE ESPAÑA, "El sistema de partidos venezolanos", *Revista Politeia*, Caracas, núm. 1, 1972.

——— *et al.*, *El financiamiento de los partidos políticos y la democracia en Venezuela*, Caracas, 1981.

MAGALLANES, M. V., *Los partidos políticos en la evolución histórica venezolana*, Caracas, 1973.

MARTZ, J., *Acción democrática: Evolution of a Modern Political Party of Venezuela*, Princeton, 1966.

PASTOR, R. V. y MARTÍNEZ DALMU, R., "La configuración de los partidos políticos en la Constitución venezolana", *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 4, enero-julio de 2001.

APÉNDICE 1

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA SOBRE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

ABAL MEDINA, J. y CAVAROZZI, M., *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002.

ADRIANZÉN, A., "Democracia y partidos en el Perú", *Pretextos*, Lima, núm. 3-4, 1992.

AGOSTO, G. y CUETO VILLAMÁN, F., *Los partidos políticos por dentro*, Santo Domingo, Centro de Estudios Sociales Juan Montalvo, Búho, 2002.

ALCÁNTARA, M., *¿Instituciones o máquinas ideológicas?: origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, Barcelona, Institute de Ciencies Politiques i Socials, 2004.

———, "Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros", en PNUD, *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, 2004.

ÁLVAREZ ARGÜELLO, G., *La ley en la Constitución nicaragüense*, Barcelona, CEDECS, 1999.

AMARO GUZMÁN, R., *Constitución Política y reformas constitucionales, 1947-1966*, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, 1982, vol. III.

ANDRADE SÁNCHEZ, E., "La reforma política de 1996 en México", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, núm. 25, 1997.

ANDREA SÁNCHEZ, F. J. de, "La teoría de los partidos políticos", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, núm. 8: *Sistemas electorales*, México, mayo-junio de 1988.

———, "Los partidos políticos en la Constitución mexicana de 1917", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitu-*

ción mexicana 70 años después, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, t. G.

———, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002.

———, "Partidos políticos", *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987.

ARENAS BATIZ, C. E. y OROZCO HENRÍQUEZ, J. de J., "Derecho electoral", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. IX.

ARGUETA, M. R., *Los partidos históricos hondureños*, Tegucigalpa, CEDOH, 2003.

ARZENO RODRÍGUEZ, L., *Políticos y partidos políticos de la República Dominicana*, Santo Domingo, Ediciones América, 1982.

AYALA MORA, E., *Los partidos políticos en el Ecuador: síntesis histórica*, Quito, Editores La Tierra, 1989.

AZAROLA GIL, L. E., *La extraña historia de los partidos tradicionales*, Montevideo, 1943.

BARCELATTO, A. M., *Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1988.

BARQUÍN ÁLVAREZ, M., "El financiamiento de los partidos políticos en México, en la reforma de 1993", en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, G. *et al.*, *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*. México, Porrúa-FLACSO, 1995.

———, "La regulación del registro de partidos: el control de acceso al sistema electoral", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XIX, núm. 86, mayo-agosto de 1996.

———, "Los órganos electorales", en MOCTEZUMA BARRAGÁN, G., *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968*, México, Porrúa-UNAM, 1999.

BECERRA, R. *et al.*, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

———, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000.

BÉCKER, G., *El sistema electoral paraguayo. Bases constitucionales y legales*, Asunción, Konrad Adenauer Stiftung, 1996.

BELLO, Á., *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago de Chile, CEPAL-GTZ, 2004.

BENDEL, P., "Legislación electoral sobre partidos políticos", en NOHLEN, D., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

———, "Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera", en NOHLEN, D., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

BENOIT BRUGAL, M. S., *El régimen legal actual de los partidos políticos en la República Dominicana*, Santiago de los Caballeros, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1988.

BERLIN VALENZUELA, F., "La crisis de los partidos políticos en el mundo contemporáneo", *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados-Instituto Federal Electoral-Tribunal Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

BIDART CAMPOS, G., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, 2 ts., Buenos Aires, EDIAR, 1988.

BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973.

BORJA Y BORJA, R., *Derecho constitucional ecuatoriano*, Madrid, Cultura Hispánica, 1950.

BREA, F. J., *La reglamentación jurídica de los partidos políticos en la República Dominicana*, Santiago de los Caballeros, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1986.

BREA, R., *Los partidos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, Meca, 1991.

BREWER-CARÍAS, A. R., "Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela", *Financiamiento y democratización interna de partidos políticos. Memoria del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, 1991.

———, "Los partidos políticos en el derecho venezolano", *Revista del Ministerio de Justicia*, núm. 61, Caracas, 1964.

BRUSCHERA, O. H., "Constitución y partidos políticos", *Marcha*, Montevideo, junio de 1965.

———, Los partidos tradicionales y la evolución institucional del Uruguay, Montevideo, 1962.

CALLE, H. de la, "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia", en CASTILLO, P. del y ZOVATTO, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.

CAPEL, *Diccionario Electoral*, 2 ts., 3a. ed., San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL, 2003.

CÁRDENAS GRACIA, J. F., *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

———, "Propuestas para la reforma a la legislación electoral en materia de financiamiento de partidos políticos", *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

CARNOTA, W., "¿Por qué no candidaturas independientes?", *La Ley*, *T. A*., 2003.

CASSINELLI MUÑOZ, H., "La disolución de organizaciones políticas", *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, t. 65, 1967.

CASTILLO MARTÍNEZ, R., *El régimen jurídico de los partidos políticos en Nicaragua*, León, Facultad de Derecho, UNAN, 1996.

CASTILLO, P. del, "Financiamiento de los partidos políticos y consolidación de la democracia", *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.

CAVAROZZI, M., "Partidos políticos y elecciones en la América Latina contemporánea", *Síntesis*, núm. 22, 1994.

CENTRO CARTER, *El financiamiento de la democracia en las Américas: partidos políticos, campañas y elecciones*, Atlanta, serie especial de conferencias, 17 al 19 marzo de 2003.

CHIRINOS SOTO, E., *La nueva Constitución y los partidos*, Lima, Centro de Documentación Andina, 1982.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Ley de Partidos Políticos. Dictamen por consenso*, Lima, 2003.

COMISIÓN DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, *Los partidos políticos dominicanos de cara al siglo XXI*, Santo Domingo, Editora Cantera Gráfica, 2000.

CONAGHAN, C. M., "Politicians against Parties, Discord and Disconnection in Ecuador's Party System", en MAINWARING, S. y SCULLY, T., *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

CONTE PORRAS, J., *Procesos electorales y partidos políticos*, San José, Litografía e Imprenta Lil, 2004.

COSTELOE, M. P., *La primera República federal de México (1824-1835): un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

COTLER, J., "Partidos y presidencialismo: problemas políticos de la democracia en el Perú", *Las formas políticas de la democracia en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú*, Lima, IFEA, 1991.

COUFIGNAL, G., "Crise transformation et restructuration des systèmes de parties", en Pouvouirs, *Revue Française d´Etudes Constitutionnelles et Politiques*, núm. 98: *L'Amerique Latina*, 2001.

CUEVA, A., *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Quito, Crítica, 1972.

CUMPLIDO, F., *El estatuto jurídico de los partidos políticos*, documento de trabajo núm. 9, Centro de Estudios Públicos (CEP), diciembre de 1983.

DAHL, R., *L'avenir de l'opposition dans les démocraties*, París, SEDEIS, 1966.

DALLA VÍA, A., "El régimen electoral y los partidos políticos", en HERNÁNDEZ, A. A. y VALADÉS, D., *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos, homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, 2003.

DALLEHITE BALLARD, E. G., *Federalismo y federalismo de partidos políticos*, México, 1990.

DÍAZ URIBE, E., *El clientelismo en Colombia*, Bogotá, El Áncora Editores, 1986.

DRI, M. S., "Intervalo, mandato y representación en la Constitución nacional", *El Derecho*, t. 198, 2002.

DUARTE, I., *La representación femenina en el Congreso y el ayuntamiento: análisis de los resultados electorales de 2002*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2002.

EGUIGUREN PRAELI, F., *Consideraciones para una propuesta de Ley de Partidos Políticos*, Lima, Fundación Konrad Adenauer, 2002.

EKMEKDJIAN, M. A., *Tratado de derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 2005, t. III.

ELÍAS, M., *La República liberal paraguaya (1904-1936). Tres décadas de poder*, Mimeo, 1987.

ESGUEVA GÓMEZ, A., *Las Constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua*, Managua, IHNCA-UCA, 2000.

———, *Las leyes electorales en la historia de Nicaragua*, Managua, El Amanecer, 1995.

ESPINAL, F. D., *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 2001.

FEMAT RAMÍREZ, R., *Los partidos políticos. Antecedentes*, México, Porrúa, 1985.

———, *Los partidos políticos. Época actual*, México, Porrúa, 1985.

FERREYRA, R., *Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos*, exposición presentada en las Jornadas sobre Reforma Política y Constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002.

FIGUEIRAS ROBISCO, A., "Los partidos políticos en Venezuela: naturaleza jurídica y control de sus actos", *Revista de Derecho Público*, núm. 63-64, 1995.

FINER, S. E., *Política entre adversarios y reforma electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

FLECHA, V. J. y Martín, C., *Historia de la transición. Pasado y futuro de la democracia en el Paraguay*, Asunción, Última Hora, 1999.

FLORES, C., *El financiamiento público de los partidos políticos en Chile*, Chile, Editorial Jurídica, 1997.

FRANCO RODRÍGUEZ, B. E., *Los partidos políticos en los 90, entre elecciones y transformaciones. Agenda del centenario*, Panamá, Universidad de Panamá, 2001.

FREIDENBERG, "Democracia interna en los partidos políticos", en NOHLEN, D., *Tratado de derecho electoral comparado*, 2a. ed., en prensa.

FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, "La crisis de los partidos políticos: ¿profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos políticos", Washington, OEA, 2003, *www.upd.oas.org/fiapp*.

GARCÍA LAGUARDIA, J. M., "Constitucionalización de los partidos políticos", *Diccionario Electoral*, San José, IIDH-CAPEL, 2003, t. I.

———, "Constitucionalización de los partidos políticos", en HERNÁNDEZ VALLE, R., *Diccionario Electoral*, San José, Universidad de Costa Rica, 1989.

———, "Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica", *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1986, t. I.

GARCÍA, A. I., "Financiamiento político y perspectiva de género", en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-International IDEA, 2004.

GARCÍA, M., "Bolivia", en ALCÁNTARA, M. y FREIDENBERG, F., *Partidos políticos de América Latina. Países Andinos*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2001.

GARRETÓN, Manuel A., "La indispensable problemática relación entre partidos y democracia en América Latina", en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar Altea-Taurus-Alfaguara, 2004.

GARRIDO, L. J., *El partido de la revolución institucionalizada. Medio siglo de poder político en México: la formación del nuevo Estado (1928/1945)*, México, Siglo XXI, 1982.

———, "Un partido sin militantes", *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.

GENTILE, J. H. y SERRANO, M. C., "El sistema de partidos en la Argentina actual", *Debates de Actualidad*, Buenos Aires, núm. 190, 2003.

GIRALDO, F., *Sistema de partidos políticos en Colombia. Estado del arte 1991-2002*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2003.

——— y SOLANO, M., *Partidos, reforma política y referendo*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2003.

GÓMEZ TAGLE, S., "Los partidos, las elecciones y la crisis", *Primer Informe sobre la democracia. México 1988*, México, Siglo XXI, 1989.

GONZÁLEZ CASANOVA, P., *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Nueva Era, 1986.

GONZÁLEZ OROPEZA, M., "Hacia una nueva ley de partidos políticos en México", *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados-Instituto Federal Electoral-Tribunal Federal Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

GONZÁLEZ POLO, I., *Bibliografía general de las agrupaciones y partidos políticos mexicanos: 1910-1970*, México, Comisión Federal Electoral, 1979.

GONZÁLEZ RISSOTTO, R., *Elecciones internas o primarias de los partidos políticos en el Uruguay*, Montevideo, Ingranussi, 1999.

———, *Legislación electoral del Uruguay*, t. I: *1730-1903*, Montevideo, CELADU, 1991.

GONZÁLEZ VARAS, S., *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Dykinson, 1995.

GRINER, S. y ZOVATTO, D., *De las normas a las buenas prácticas; el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-International IDEA, 2004.

———, "De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina", *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-International IDEA, 2004.

GROSSI, M., "Sistema político y sistema partidario en Argentina y Uruguay, algunas hipótesis comparativas", *Cuadernos de CLAEH*, Montevideo, núm. 50, 1989.

GUERRA GARCÍA, F., *Reforma del Estado y crisis de los partidos*, Lima, CEDEP, 1996.

GUNTER, M., "Sociedad civil, nuevos movimientos sociales y partidos políticos", *Los partidos políticos y la sociedad civil; de la crisis a un nuevo tipo de relación*, San José, FES-CEDAL, 1992.

GUTIÉRREZ, F., *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Editorial Norma-IEPRI, 2002.

HARTLYN, J., *Electoral Institutions, Democratic Actors and Free Elections: The Dominican Republic in Comparative Perspective*, Washington, American Political Science Association, 2000.

———, *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo-CEI-Universidad de los Andes, 1993.

HERNÁNDEZ, A., "Reflexiones sobre la situación actual y perspectivas de los sistemas políticos y constitucionales en América Latina", *Debates de Actualidad*, Buenos Aires, núm. 190, 2003.

HERNÁNDEZ BECERRA, A., *Derecho electoral. La elección popular de alcaldes*, 2a. ed., Bogotá, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1988.

———, "La financiación de los partidos políticos en la Constitución de 1991", *Política Colombiana*, Santa Fe de Bogotá, vol. II, núm. 4, 1992.

———, "La reforma electoral en la Constitución Política", *Gran Enciclopedia de Colombia*, Santa Fe de Bogotá, Instituciones, 1993.

———, "La reforma política: superávit constitucional y déficit legislativo", *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, 2000.

HERNÁNDEZ, M. P., *Financiamiento de los partidos políticos. Replanteamiento y estudio comparado en Iberoamérica*, ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, diciembre de 2003.

HERNÁNDEZ MUÑOZ, E., "El régimen jurídico de los partidos políticos en México", *Seminario de divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, UAEM, Facultad de Derecho, 1991.

HUERTA PSIHAS, E., *La nueva democracia mexicana: las plataformas mínimas de los partidos políticos de México*, México, Academia Mexicana de Derecho Electoral, 1988.

JACKISCH, C. y FERREIRA RUBIO, D. M., "El sistema electoral en Argentina", en JACKISCH, C., *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*, Buenos Aires, CIEDLA-Konrad Adenauer Stiftung, 1997.

JARAMILLO, J., "Los órganos electorales supremos", en NOHLEN, D., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

JARDIM, T., *Direito eleitoral positivo*, 2a. ed., Brasilia, 1998.

JIJÓN Y CAAMAÑO, J., *Legislación electoral ecuatoriana, 1990*, Quito, Tribunal Supremo Electoral-Corporación Editora Nacional, 1990.

———, *Los partidos políticos, 1990. Documentos básicos*, Quito, Tribunal Supremo Electoral-Corporación Editora Nacional, 1990.

JIMÉNEZ POLANCO, J., *Los partidos políticos en la República Dominicana: actividad electoral y desarrollo organizativo*, Santo Domingo, Centenario, 1999.

JOST, S., *Los partidos políticos en las constituciones y legislaciones. Textos y análisis de diecinueve países*, La Paz, Bolivia, Konrad Adenauer Stiftung, 1997.

JUSTO DUARTE, A., *Partidos políticos en la sociedad dominicana (1844-1998)*, Santo Domingo, Editorial Universitaria, 1998.

LARA BONILLA, R. y LOSADA LORA, R. *et al.*, *Los partidos políticos colombianos*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1983.

LAZARTE ROJAS, J., "Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de la democracia", en MANZ, T. y ZUAZO, M., *Partidos políticos y presentación en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

LIPSET, Seymour Martin, "The Indispensability of Political Parties", *Journal of Democracy*, 11, 1, 2000.

LOAEZA, S., "Los partidos y el cambio político en México", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 74, octubre-diciembre de 1991.

LÓPEZ, M. J., *Partidos políticos. Teoría general y régimen legal*, 4a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1983.

LUCAS VERDÚ, P., "La relativización constitucional de los partidos políticos", *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977.

LUJAMBIO, A., "La evolución del sistema de partidos, 1988-1994", en ALCOCER, J., *Elecciones, diálogo y reforma*, México, Nuevo Horizonte-Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, 1995.

MAGALLANES, M. V., *Los partidos políticos en la evolución histórica venezolana*, Caracas, 1973.

MARIÑAS OTERO, L., *Las Constituciones del Paraguay*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1978.

MARTÍ PUIG, S., *Dinámica política y electoral en Nicaragua*, *1979-2001*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2002.

MARTÍNEZ BAEZ, A., "La Constitución mexicana y los partidos políticos", *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1980.

MARTÍNEZ PERONI, J. L., "Formas de participación directa en la democracia representativa", en PÉREZ GUILHOU, D., *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

MEDINA, J. A., *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung-Homo Sapiens, 2003.

MELLA MÁRQUEZ, M. (ed.), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Akal Universitaria, 1997.

MÉNDEZ, Myriam y BALLINGTON, J. (comps.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA, 2002.

MENDIETA NÚÑEZ, L., *Los partidos políticos*, México, Porrúa, 1985.

MERCADO LUNA, R., "Monopolio de candidaturas partidarias", *La Ley Actualidad*, 5-7 de marzo de 1996.

MEYER, L. y REYNA, J. L., "México. El sistema y sus partidos. Entre el autoritarismo y la democracia", *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI-Universidad de las Naciones Unidas, 1989.

MIJANGOS BORJA, M., "El control sobre el financiamiento de los partidos políticos", *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

MINISTERIO DEL INTERIOR, *La reforma política en Colombia. Memorias 1998-2002*, Bogotá, Ministerio del Interior, 2002.

MOLINAR HORCASITAS, J., "Cultura política: instituciones políticas y prácticas electorales", *Foro para la reforma electoral*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.

———, "Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera", en OROZCO HENRÍQUEZ, J., *Memoria del III Congreso*

Internacional de Derecho Electoral: administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, México, Universidad de Quintana Roo-PNUD-TEPJF-UNAM, 1999.

———, "Renegociación de las reglas del juego: el Estado y los partidos políticos", en SERRANO, M. y BULMER THOMAS, V., *La reconstrucción del Estado: México después de Salinas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

MONTEFORTE TOLEDO, M., *Partidos políticos en Iberoamérica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 1961.

MORALES PAUL, I., "Los partidos políticos y la democracia", *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

MORODO, R. y MURILLO DE LA CUEVA, P., *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

MOSSUS-LAVAU, J. *et al.*, "Pouvoir et représentation politique, vers la parité en an 2000 quel bilan pour les femmes?", *Problèmes Politiques et Sociaux*, núm. 835, 2000.

MOYA PONS, F., *El régimen de partidos y el sistema electoral de la República Dominicana*, Santo Domingo, Forum, 1986.

NAVARRO MÉNDEZ, J. I., *Partidos políticos y democracia interna*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

NOHLEN, D., "El presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina", *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1991.

———, "La reforma política de 1996 en México", *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*, México, núm. 25, 1997.

———, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

——— *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. J., "Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX", *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, 1998.

———, "Financing and Monitoring of Political Parties in Mexico: Strengths and Weaknesses", *Election Law Journal*, Washington, vol. 3, núm. 3, 2004.

———, "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", *Colección de Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral*, núm. 7, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *Cuota femenina y voto preferencial: vista desde las mujeres, de los partidos políticos mayoritarios y la sociedad civil*, Santo Domingo, Mediabyte, 2001.

———, *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*, Santo Domingo, Mediabyte, 2002.

PASTOR, R. V. y MARTÍNEZ DALMU, R., "La configuración de los partidos políticos en la Constitución venezolana", *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 4, enero-julio de 2001.

PAYNE, M. *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D. C., BID-International IDEA, 2003.

PAZ AGUILAR, E., *Democratización y modernización de los partidos políticos en Honduras: 1980-2002*, Tegucigalpa, CEDOH, 2003.

———, "Origen y desarrollo de los partidos políticos en Honduras", *Cuadernos Liberales*, serie Policarpo Bonilla, Tegucigalpa, M. D. C. Honduras, 1990.

PEASE GARCÍA, H., "El financiamiento de la campaña electoral en el Perú (1989-1990)", *Financiación y democratización interna de los partidos políticos. Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, IIDH-CAPEL, vol. II, 1991.

PEÑA BATTLE, M. A., *Constitución Política y reformas constitucionales*, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, vol. I, 1981.

PEZA, J. L. de la, "Candidaturas independientes", en NOHLEN, D., *Tratado de derecho electoral comparado*, 2a. ed., en prensa.

PINZÓN DE LEWIN, P., "La institucionalización de los partidos políticos en Colombia", *Política colombiana*, Bogotá, vol. II, núm. 4, 1992.

PIZARRO LEÓN GÓMEZ, E., *La oposición política en Colombia*, Bogotá, IEPRI, 1996.

PLANAS SILVA, P., *La democracia volátil; movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 2000.

PRUD'HOMME, J. F., "Alternativas para la regulación y el control del financiamiento de los partidos políticos en México", *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.

RAMOS JIMÉNEZ, A., *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones, 1995.

REYES HEROLES, F., *Los partidos políticos mexicanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

RIAL, J., "Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación", en GRINER, S. y ZOVATTO, D., *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, 2004.

RODRÍGUEZ ARAUJO, O., *La reforma política y los partidos políticos en México*, México, Siglo XXI, 1982.

ROLL, D., *Un siglo de ambigüedades para entender 100 años de crisis y reformas políticas en Colombia*, Bogotá, CEREC, 2001.

RUBIO CORREA, M., *Las reglas que nadie quiso aprobar: Ley de Partidos Políticos*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1997.

RUIZ MASSIEU, J. F., "El partido", *La transformación del Estado mexicano*, México, Diana, 1989.

SALAZAR, L., "Partidos políticos y transición a la democracia en México", *Sociológica. transición y democracia en México, el sistema político hacia el fin del siglo*, México, UAM-Azcapotzalco, 1989.

SALGADO LOYO, A., "El financiamiento público de los partidos políticos", *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.

SALOMÓN, L., *Poder Legislativo y partidos políticos en Honduras*, Tegucigalpa, Unidad para la Promoción de la Democracia-OEA-Instituto Centroamericano y de la Cuenca del Caribe de Estudios Legislativos, 2003.

SÁNCHEZ, F. y THOMPSON, J. (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*, Cuadernos CAPEL, núm. 50, San José, 2006.

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, A., "El sistema de financiamiento público a partidos políticos en México", *Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales*, Guatemala, Tribunal Supremo Electoral-Comisión de Reforma Electoral-Embajada de Suecia-International IDEA, 1997.

———, "Partidos políticos y reforma electoral", en MIRÓN, R. y VALDÉS, L., *Partidos políticos y elecciones*, México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

SEGOVIA, R., "Comentarios sobre el financiamiento de los partidos políticos", *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.

SILVA BASCUÑAN, A., *Tratado de derecho constitucional*, Chile, Editorial Jurídica, 2000.

SINGER SOCHET, M., "Partidos políticos. Estabilidad y democracia 1900-1982", *México. estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1988.

SOLARI, A. E., *Uruguay: partidos políticos y sistema electoral*, Montevideo, 1988.

STOKES, W., "El desarrollo de los partidos políticos", *Cuadernos Liberales*, serie Policarpo Bonilla, Tegucigalpa, M. D. C. Honduras, 1990.

TANAKA, M., *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995; en perspectiva comparada*, Lima, IEP, 1998.

———, *Los partidos políticos, 1992-1999; estatalidad, sobrevivencia y política mediática*, Lima, IEP, 1999.

TIRADO MEJÍA, A., *Colombia: siglo y medio de bipartidismo*, Bogotá, Siglo XXI, 1978.

TORRES DEL MORAL, A., *Estado de derecho y democracia de partidos*, Madrid, Servicios de la Universidad Complutense, 1991.

TORRES VELASCO, J., *Los partidos políticos en Colombia*, Bogotá, ANIF, 1979.

TUESTA SOLDEVILLA, F., "Perú: sistema electoral y fragmentación partidaria", *Sistemas electorales en la Región Andina; mecanismos, efectos y reformas*, Bogotá, Parlamento Andino-UPD-OEA, 1999.

———, *Sistema de partidos políticos en el Perú (1978-1995)*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1995.

UGARTE, G. de, *Constituciones bolivianas comparadas: 1826-1967*, La Paz, Amigos del Libro, 1991.

URZÚA VALENZUELA, G., *Derecho político chileno*, Chile, Editorial Jurídica Ediar-Conosur, 1991.

VACA DIEZ, H., *Derecho electoral boliviano: 1825-1997*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados, 1998.

———, *Pensamiento constitucional boliviano: 1826-1995*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados, 1998.

VALADÉS, D., *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

———, "El nuevo constitucionalismo iberoamericano", *La Constitución española de 1978: 20 años de democracia*, 1998.

———, *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

——— y CARBONELL, M., *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

VALDÉS ZURITA, L., "Régimen de partidos", en MERINO HUERTA, M., *La ciencia política en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, 1999.

VALENZUELA, A., *Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina*, Washington, D. C., Georgetown University, 1998.

VICENCIO TOVAR, A., "Funciones de los partidos políticos en el proceso electoral", *Perfiles Jurídicos*, México, núm. 1, 1982.

ZARZA MENSAQUE, A., "La crisis argentina y la reforma política institucional", en HERNÁNDEZ, A. A. y VALADÉS, D., *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos, homenaje a Pedro J. Frías.* México, UNAM, 2003.

ZOVATTO, D., "América Latina", en CARRILLO, M. *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

———, "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos", en NOHLEN, *Tratado de derecho electoral comparado*, 2a. ed., en prensa.

———, "La democracia interna de los partidos políticos en América Latina: análisis comparado de las reglas y prácticas para la selección de candidatos", *Debates de Actualidad*, Buenos Aires, núm. 188, junio-septiembre de 2002.

———, "La financiación de la política en Iberoamérica. Una visión preliminar comparada", en CASTILLO, P. del y ZOVATTO, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.

———, "La reforma político electoral en América Latina, evolución actual y tendencias, 1978-2001", *Derecho y Cultura*, núm. 6, 2002.

———, "La reforma político electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias 1978-2005", *Revista Elecciones*, Lima, núm. 5, 2005.

APÉNDICE 2

NOTAS CURRICULARES DE LOS AUTORES

Coordinador

Daniel ZOVATTO. Argentino. Licenciado en ciencias políticas y relaciones internacionales por la Universidad Católica de Córdoba y en derecho por la Universidad Nacional de Córdoba; máster en estudios internacionales por la Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Madrid; máster en derechos humanos y doctor en derecho internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Posee una maestría en administración pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. De 1989 a 1996 fue director ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; de 1994 a 1996 ocupó también, en esa misma Institución, la posición de director ejecutivo adjunto. Fue secretario ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Actualmente se desempeña como director regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA). Es miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro y del Comité Ejecutivo de ALACIP. Conferencista internacional y colaborador frecuente de numerosos periódicos y revistas de análisis político en Latinoamérica. Profesor visitante en diferentes universidades de América Latina, Europa y América del Norte. Consultor de organismos y agencias internacionales. Autor y coautor de diversos libros sobre derechos humanos, elecciones y democracia en América Latina.

Autores

Mario Alfonso AGUILAR GONZÁLEZ. Hondureño. Abogado y notario público por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Ha sido profesor titular de teoría general del Estado y legislación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Fue asesor del Registro Nacional de las Personas; presidente del Tribunal Nacional de Elecciones; secretario del Comité Central del Partido Nacional de Honduras y miembro de la Comisión Nacional Electoral del Partido Nacional de Honduras. Actualmente es director del Registro Nacional de las Personas y profesor titular de derecho constitucional, derecho político, teoría general del proceso y teoría del Estado en la Universidad Católica de Honduras Nuestra Señora Reina de la Paz.

Gabriel ÁLVAREZ. Nicaragüense. Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, con estudios de especialización en derecho público en la Universidad de Costa Rica y doctorado *cum laude* en derecho constitucional por la Universidad de Barcelona. Ha impartido cursos, seminarios y conferencias sobre temas de derecho constitucional y de ciencias políticas en universidades de España y México. Es autor y coautor de diversos libros y artículos sobre derecho constitucional. Actualmente se desempeña como director de Investigación y Posgrado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNAN, León, y como profesor de derecho constitucional en esa misma Universidad y en la Universidad Americana. Es miembro directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, capítulo de Nicaragua y miembro del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.

Line BAREIRO. Paraguaya. Licenciada en derecho por la Universidad de Asunción; máster en ciencia política por la Universidad de Heidelberg. Ha sido directora del Centro de Documentación y Estudios; profesora coordinadora del Programa Regional de Género y Políticas Públicas de FLACSO y consultora de la CEPAL, del IIDH, del BID y de la OIT. Ha publicado diversos libros y artículos sobre democracia, derechos humanos, participación política, equidad de género y ciudadanía.

José Manuel BELISLE (h). Argentino. Abogado. Máster en estudios internacionales por la Universidad Complutense de Madrid; especialista en

derecho constitucional y ciencia política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Es autor de diversos trabajos sobre su especialidad. Actualmente es profesor de derecho político y derecho constitucional en la Universidad Nacional de Córdoba, donde además prepara su tesis de doctorado en derecho y ciencias sociales.

Allan R. BREWER-CARÍAS. Venezolano. Abogado. Doctor en derecho por la Universidad Central de Venezuela. Fue Premio Nacional de Ciencias 1981 en Venezuela. Ha sido presidente de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República; senador; ministro de Estado para la Descentralización; miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999; consultor jurídico del Consejo Supremo Electoral; profesor de posgrado en las facultades de derecho de la Universidad de Cambridge, Inglaterra y de la Universidad de París II, y fue Visiting Scholar en la Universidad de Columbia, Nueva York. También se ha desempeñado como miembro de la junta directiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Comparado de La Haya y presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. Es autor de una extensa obra en libros y artículos sobre temas de derecho público, administrativo y constitucional. Actualmente se desempeña como profesor en diversas universidades de Latinoamérica y Europa.

César Augusto CONDE. Guatemalteco. Abogado. Máster en administración pública por la Universidad de San Carlos, Guatemala. Ha sido secretario y miembro de varias comisiones en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de dicha Universidad. Fue magistrado del Tribunal Supremo Electoral de su país y ha realizado consultorías sobre temas electorales para la OEA, FLACSO y otras entidades académicas. Actualmente es profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos.

Flavio Darío ESPINAL. Dominicano. Abogado y politólogo. Licenciado *summa cum laude* en derecho por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra; máster en ciencias políticas en la Universidad de Essex, y doctor en ciencias políticas por la Universidad de Virginia, Estados Unidos, donde además fungió como director del Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales y del Centro para el Estudio, Prevención y Resolución de Conflictos. También ha sido embaja-

dor de su país ante la OEA y co-coordinador del tema Sociedad Civil en el proceso de las Cumbres de las Américas, en representación de la República Dominicana. Se ha desempeñado como productor de programas de televisión sobre temas nacionales e internacionales. Es articulista de varios periódicos nacionales y ha escrito numerosos ensayos sobre política y temas constitucionales en diferentes órganos académicos. Ex decano de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Recinto Santo Tomás de Aquino. Actualmente se desempeña como embajador de la República Dominicana ante el gobierno de los Estados Unidos.

Juan Ignacio GARCÍA. Chileno. Abogado por la Universidad de Chile con estudios de posgrado en derecho comparado en la Universidad de Nueva York. Ha sido observador internacional de elecciones para la ONU, la OEA y el IIDH-CAPEL. También ha sido expositor en seminarios electorales. Actualmente es director del Servicio Electoral de Chile y profesor universitario en la maestría de derecho constitucional en la Universidad Católica de Chile y del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Héctor GROS ESPIELL. Uruguayo. Doctor en derecho y ciencias sociales. Ha sido ministro, subsecretario de Relaciones Exteriores, embajador del Uruguay, representante de su país en diversos organismos internacionales, juez de los tribunales administrativos de la ONU y de la OIT; juez de la Corte Permanente de Arbitraje (La Haya) y secretario general del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina. De 1985 a 1987 fue director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Profesor emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República del Uruguay; profesor distinguido de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor *honoris causa* de la Universidad de Concepción. Es autor de numerosos libros y artículos sobre derecho constitucional, ciencia política, relaciones internacionales e historia. Ha dictado clases, conferencias y cursos en múltiples universidades, academias e institutos de Asia, América Latina, Estados Unidos y Europa.

Antonio María HERNÁNDEZ. Argentino. Abogado. Doctor en derecho y ciencias sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Ha sido presidente de la Convención Municipal Constituyente; fue miembro de la Comisión de Redacción en la Convención Provincial Constitu-

yente de Córdoba de 1987 y vicepresidente de la Comisión de Redacción de la Convención Nacional Constituyente de 1994, además de diputado provincial en Córdoba y diputado de la nación. Actualmente es profesor titular de derecho constitucional y de derecho público provincial y municipal en la Universidad Nacional de Córdoba, y profesor invitado en diversas universidades europeas, americanas y de Australia; académico de número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba; presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional. Autor y coautor de diversos libros sobre derecho constitucional, derecho público provincial y derecho municipal.

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA. Colombiano. Abogado por la Universidad Externado de Colombia, especializado en derecho público. Ha realizado pasantías de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y en las Universidades de Valladolid y Sevilla. También se ha desempeñado como asesor de la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. Actualmente es profesor emérito de la Universidad Externado de Colombia; miembro del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho; coordinador del Departamento de Gobierno Municipal y profesor de historia de las ideas políticas y derecho administrativo de esa Universidad. Es autor de diversas obras en los campos del derecho público, la ciencia política y la metodología de la investigación y miembro de varios institutos y asociaciones de derecho constitucional.

Rubén HERNÁNDEZ VALLE. Costarricense. Abogado. Doctor en derecho constitucional por la Universitá La Sapienza, Italia. Ha sido profesor y conferencista en varias universidades de Latinoamérica y Europa, así como autor y coautor de numerosos libros sobre derecho constitucional y derecho administrativo. Fue co-redactor (por encargo de la ONU) de la Constitución Política de Guinea Ecuatorial; embajador en Italia; miembro del Consejo de Redacción de la *Revista de Derecho Político* de la UNED (España), del *Anuario Latinoamericano de Derecho Constitucional* y de la *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*; miembro correspondiente de las asociaciones Argentina y Peruana de Derecho Constitucional; vicepresidente del Instituto Latinoamericano de Derecho Procesal Constitucional y director de la *Revista de Dere-*

cho Constitucional Costarricense. Actualmente es asesor legal de la junta directiva de la Junta de Protección Social de San José.

Torquato JARDIM. Brasileño. Abogado. Fue ministro (juez de Corte) y asesor del Tribunal Superior Electoral; asesor jurídico de la Secretaría Internacional, de la Secretaría de Planeamiento y del Gabinete Civil de la Presidencia de la República, además de abogado del gobierno brasileño en la ONU, y profesor de derecho constitucional de la Universidad de Brasilia. Ha impartido cursos y conferencias en universidades nacionales y extranjeras, así como en las cámaras de comercio Brasil-Estados Unidos y Brasil-Canadá en el Centro de Estudios Federalistas, Jerusalén, y en órganos legislativos de Latinoamérica y Estados Unidos. Actualmente es presidente del Instituto Brasileño de Derecho Electoral. Es autor de varios libros y artículos, y de opiniones publicadas en periódicos especializados.

Jorge LAZARTE R. Boliviano. Politólogo. Doctor en ciencias políticas por la Universidad La Sorbona (Francia). Ha sido asesor del Congreso Nacional de Bolivia, asesor de la Vicepresidencia y magistrado de la Corte Nacional Electoral de ese país. Actualmente es profesor en la Universidad Católica Boliviana y consultor de diversos organismos internacionales. Es autor de diversas publicaciones sobre temas electorales, partidos, cultura política y procesos de institucionalización.

Gabriel MEDRANO. Guatemalteco. Abogado y notario por la Universidad Rafael Landívar de Guatemala con un doctorado *honoris causa* en ciencias jurídicas y sociales. Ha sido magistrado del Tribunal Supremo Electoral de su país; rector de la Universidad Rafael Landívar, Guatemala; presidente de la junta directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y presidente *pro-tempore* de la Asamblea de Presidentes de Colegios Profesionales de Guatemala. Actualmente se desempeña como abogado y notario en ejercicio liberal de la profesión en el Bufete Medrano, Villacorta y Asociados y como consultor en temas de su especialidad.

José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ. Mexicano. Abogado. Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y máster en derecho comparado por la Universidad de California, Estados Unidos. Ha sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores, así como investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente se desempeña como magistrado de la Sala Su-

perior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México y profesor en la división de estudios de posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es autor y coautor de varias obras jurídicas colectivas. Ha publicado numerosos artículos en revistas académicas especializadas, nacionales y extranjeras.

Lilian SOTO. Paraguaya. Doctora en medicina por la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay, y máster en administración pública por la Universidad de Ohio. Ha desempeñado cargos gremiales, políticos y de responsabilidad pública. Fue fundadora y secretaria general de la Red de Mujeres Munícipes del Paraguay; secretaria general del Movimiento Político Asunción para Todos y secretaria ejecutiva del Partido Encuentro Nacional. Es autora y coautora de publicaciones sobre gestión pública, políticas públicas, participación política de las mujeres, trabajo doméstico remunerado y liderazgo de las mujeres. Actualmente se dedica al campo de las ciencias sociales como investigadora y consultora.

Fernando TUESTA SOLDEVILLA. Peruano. Sociólogo. Máster en sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de doctorado en ciencia política en la Universidad de Heidelberg, Alemania. Fue jefe nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; consultor de diversos organismos nacionales e internacionales, entre ellos International IDEA, la OEA e IFES. Ha ejercido la docencia en la Academia Diplomática del Perú, en la Universidad del Pacífico y en la Universidad de Lima. También ha sido columnista de Canal N y ha participado en diversas misiones de observación electoral en Latinoamérica. Actualmente es profesor en la maestría de ciencia política en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es autor de diversos libros y ha publicado numerosos artículos en revistas y diarios nacionales y extranjeros.

Carlos Rafael URQUILLA. Salvadoreño. Abogado. Licenciado en ciencias jurídicas por la Universidad Nacional de El Salvador, con posgrado en docencia universitaria por el Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría, Cuba. Realizó estudios sobre derecho internacional de los derechos humanos y derecho de los refugiados en la Universidad de Oxford. Ha sido coordinador del Centro de Estudios Constitucionales de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho en El Salvador; asesor principal de la Procuraduría para la

Defensa de los Derechos Humanos en su país y asesor jurídico de la junta directiva de la Asamblea Legislativa de El Salvador. Actualmente labora para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en el Programa de Administración de Justicia.

Diego VALADÉS. Mexicano. Licenciado en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del cual es director. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, a la Academia Mexicana de la Lengua y a El Colegio de Sinaloa.

Eduardo VALDÉS ESCOFFERY. Panameño. Abogado por la Universidad de Panamá, con estudios de maestría en economía en el Colegio de México. Ha realizado cursos especializados en la Universidad de Buffalo, en el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Brookings, Washington, D. C. Ha sido planificador jefe y negociador de convenios internacionales en la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República de Panamá, y curador de importantes empresas declaradas en concurso de acreedores. Asimismo, ha participado como observador en múltiples elecciones en Estados Unidos, América Latina y en las Islas Salomón en el Pacífico. Expositor sobre temas electorales en Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México y Sudáfrica. Desde diciembre del 2004 integra el "Steering Committee" de la Misión Internacional para el monitoreo del proceso electoral de 2005 en Irak. En materia de innovación tecnológica ha sido expositor en conferencias internacionales en Miami, West Palm Beach y Seattle, y ha escrito sobre numerosos temas electorales. Actualmente se desempeña como magistrado presidente del Tribunal Electoral de su país.

Carlos VARGAS BACA. Mexicano. Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Expositor en cursos y diplomados en materia electoral. Labora en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde mayo de 1992, en donde actualmente se desempeña como secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior. Como proyectista en la Sala Superior tiene más de cien asuntos, de los cuales veinte han sido precedentes que han constituido tesis de jurisprudencia y relevantes de la Sala Superior. Integró una de las ternas

propuestas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Senado de la República, para designar a los magistrados de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Alexandra VELA PUGA. Ecuatoriana. Abogada. Ha sido profesora de derecho internacional privado en la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica de Guayaquil, Ecuador; directora del Área Económica de la Facultad de Jurisprudencia y miembro de la Comisión Asesora Académica del Consejo Universitario de esa misma institución. También se ha desempeñado como jefa de gabinete del presidente de la República; subsecretaria general de la Administración Pública; concejal del M. I. Municipio de Quito; diputada por la provincia de Pichincha; jefa de la fracción parlamentaria de la DP-UDC, e integrante de diversas comisiones legislativas. Además ha sido representante en la Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador y vicepresidenta del Parlamento Latinoamericano. Actualmente es investigadora asociada de CORDES; socia fundadora de Prófitas y miembro del directorio de la Corporación Editora Nacional.

APÉNDICE 3

FUENTES PRIMARIAS DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS (Disco compacto)

El disco compacto adjunto es un apéndice de la obra *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, y contiene:

1. Las fichas resumen por país que sistematizan la información más importante recolectada por los dieciocho investigadores nacionales.
2. La legislación nacional sobre partidos políticos de los dieciocho países de América Latina.

La información del disco compacto está organizada en dos partes:

a) *Primero*, las fichas resumen por país, que presentan, en forma sistematizada, las principales características de los marcos normativos que regulan a los partidos políticos en cada uno de los dieciocho países contenidos en este estudio.
b) *Segundo*, la legislación nacional referida a la regulación de los partidos políticos en cada uno de los dieciocho países de América Latina, que incluyen:

— Normas constitucionales.
— Ley o Código Electoral.
— Ley de Partidos Políticos (en los casos donde existe).
— Leyes especiales y reformas a otras leyes que refieren a los partidos políticos.

Las opiniones expresadas en los análisis y la información contenida en las fichas nacionales que se presentan en este disco compacto son responsabilidad exclusiva de los autores. Dichos documentos no reflejan la posición oficial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de International IDEA.

Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 27 de junio de 2006 en Formación Gráfica, S. A. de C. V. En su edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 50 kilos para los interiores y cartulina couché de 162 kilos para los forros. Consta de 1,000 ejemplares.