

## CAPÍTULO IV

### NATURALEZA Y REQUISITOS PARTIDARIOS

1. Naturaleza y requisitos partidarios.....	73
2. Requisitos.....	74

## CAPÍTULO IV

# NATURALEZA Y REQUISITOS PARTIDARIOS

### 1. NATURALEZA JURÍDICA

Líneas atrás hemos hecho mención de que la naturaleza jurídica de los partidos políticos varía en el tiempo y en las legislaciones. En la evolución de la representación política burguesa, se advierte que, durante los años de democratismo individualista y romántico, las agrupaciones que dejaban adivinar la intención de corporizar un partido, no gozaban de personalidad jurídica propia.

En un nuevo paso, conforme se admitió la validez de la intermediación partidaria, se concede o reconoce el derecho de asociación, en tal latitud que, sin que el orden jurídico haga referencia expresa, tácitamente acepta la posibilidad de constituir partidos políticos, con los efectos inherentes a la personalidad jurídica.

En el momento actual, sea a nivel constitucional o no, se admite la facultad ciudadana de establecer partidos, de manera expresa, en ejercicio del derecho de asociación política.

Sin embargo, la cuestión toca de lleno el problema de la calificación privada o pública de las personas jurídicas-partido. Aun cuando el parcelamiento del orden juridiconormativo, en derecho público, privado o mixto, se explica por consideraciones de orden práctico, la ubicación de los partidos en alguna de estas tres ramas, es una decisión del legislador, constituyente u ordinario, en su caso.

Con independencia de esta consideración y de un modo marginal, el Derecho contemporáneo ha traslapado los dos viejos apartados, al extremo de que la tendencia expansiva del Derecho Público ha reducido la órbita natural del Privado. El Derecho Mercantil —en sus vertientes cambiaria, societaria y bancaria, principalmente—, cada día, siente más la presencia imperativa del Estado.

En cuanto a la experiencia concreta del constitucionalismo latinoamericano recogemos la tendencia de que los partidos políticos son personas de Derecho Público. Tal es la postura de Chile,<sup>257</sup> Honduras<sup>258</sup> y Guatemala.<sup>259</sup>

<sup>257</sup> Artículo 9 de la Constitución.

<sup>258</sup> Artículo 13 de la Constitución.

<sup>259</sup> Artículo 3º de la Constitución.

La Ley Orgánica de los Partidos Políticos de Argentina,<sup>260</sup> anacrónicamente, los tiene por persona de derecho privado “de acuerdo con las disposiciones de la legislación común y del presente ordenamiento”.<sup>261</sup> El caso de México, se acerca más a la posición que sostiene que los entes partidarios son auxiliares de los órganos estatales.<sup>262</sup> A la sazón, la Ley Federal Electoral determina que “los Partidos Políticos Nacionales son asociaciones instituidas en los términos de esta ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política”.

“Los Partidos Políticos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Comparten en los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y de vigilar que éste se desarrolle conforme a los preceptos constitucionales y las disposiciones de esta ley.”<sup>263</sup> Estos organismos son la Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comisiones Distritales Electorales, y Mesa Directiva de las Casillas.<sup>264</sup>

En América Latina, las constituciones consignan el derecho asociativo permitiendo la constitución de partidos. Así, los documentos fundamentales de Uruguay,<sup>265</sup> Costa Rica,<sup>266</sup> Chile,<sup>267</sup> Perú,<sup>268</sup> Bolivia,<sup>269</sup> Argentina,<sup>270</sup> Haití,<sup>271</sup> República Dominicana,<sup>272</sup> El Salvador,<sup>273</sup> Honduras,<sup>274</sup> México,<sup>275</sup> Colombia,<sup>276</sup> Venezuela,<sup>277</sup> Ecuador,<sup>278</sup> Panamá,<sup>279</sup> Brasil,<sup>280</sup> consignan este derecho subjetivo público de manera irrefutable.

## 2. REQUISITOS

Con base en esta facultad ciudadana pueden establecerse partidos polí-

<sup>260</sup> Ley número 19,102 del 6 de julio de 1971.

<sup>261</sup> Artículo 2o.

<sup>262</sup> Artículo 17 de la Ley Federal Electoral.

<sup>263</sup> Artículo 17.

<sup>264</sup> Artículo 41.

<sup>265</sup> Artículo 39.

<sup>266</sup> Artículo 25.

<sup>267</sup> Artículo 10.

<sup>268</sup> Artículo 27.

<sup>269</sup> Artículo 6.

<sup>270</sup> Artículo 14.

<sup>271</sup> Artículo 32.

<sup>272</sup> Artículo 8.

<sup>273</sup> Artículo 88.

<sup>274</sup> Artículo 37.

<sup>275</sup> Artículos 9 y 35.

<sup>276</sup> Artículo 44.

<sup>277</sup> Artículo 114.

<sup>278</sup> Artículo 28.

<sup>279</sup> Artículo 40.

<sup>280</sup> Artículo 153, Frac. 28.

ticos, siempre y cuando no violenten los principios que informen el sistema político y social del país. Esta salvedad, que como hemos visto en anterior capítulo, se ha convertido en una verdadera tendencia latinoamericana, nos lleva a repasar las disposiciones constitucionales que se refieren a la vida interna de los partidos.

Como se verá con mayor detenimiento, en lo relativo a prohibiciones, las normas constitucionales señalan la imposibilidad de que los partidos se organicen según criterios de raza, sexo o clase, por considerarse anti-democrático.<sup>281</sup> Es decir, es lícito organizar partidos conforme a ideología o personas, pero no a criterios discriminatorios.

La Constitución autoriza a los poderes públicos a que intervengan en la organización y funcionamiento de los partidos, pues el constitucionalismo latinoamericano los contempla como un mecanismo para lograr la legitimación del sistema.

La interferencia estatal puede detallarse en la propia Constitución o bien en alguna ley reglamentaria. En este último extremo conviene traer a colación el punto de vista venezolano, cuando dice 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”.<sup>282</sup> Honduras,<sup>283</sup> Panamá,<sup>284</sup> Paraguay,<sup>285</sup> Guatemala,<sup>286</sup> Haití,<sup>287</sup> coinciden con Venezuela, en este particular.

Guatemala, además de especificar que la regimentación de la organización y funcionamiento será del resorte del legislador ordinario, agrega que la afiliación deberá ser libre y espontánea, ya que “es punible la acción que se ejerza sobre una persona que contra su voluntad ingrese a un partido político, permanezca en él o renuncie del mismo”.<sup>288</sup>

Cuando el culpable de un acto de imposición, con estos efectos, sea funcionario o empleado público, de las municipalidades o de entidades estatales, quedará, por ese solo hecho, “suspense en sus derechos ciudadanos”. El mismo constituyente guatemalteco da atribuciones al Consejo Electoral para que conozca del funcionamiento de los partidos.<sup>289</sup>

El texto de la República Oriental del Uruguay coincide, un poco más, con la primera vertiente, que no delega totalmente la solución del problema en manos del órgano legislador. Aunque se reconoce que el Estado debe velar por garantizar el funcionamiento libre de los partidos

<sup>281</sup> Nicaragua, artículo 37.

<sup>282</sup> Artículo 114.

<sup>283</sup> Artículo 38.

<sup>284</sup> Artículo 105.

<sup>285</sup> Artículo 117.

<sup>286</sup> Artículo 29.

<sup>287</sup> Artículo 32.

<sup>288</sup> Artículo 32.

<sup>289</sup> Artículo 36.

—sin el menor asomo de interferencia por parte del poder público— se les obliga a ejercer la democracia interna en tratándose de la elección de sus autoridades. Es así que los afiliados a uno de ellos deben participar en la elección de sus autoridades, que no deben ostentar tal investidura, si no es de acuerdo con un procedimiento democrático y con participación de la masa afiliada.

Asimismo, los partidos deben hacer del conocimiento público sus documentos estatutarios, declaración de principios y programas de acción, para que el ciudadano en general y el afiliado, en particular, conozca su fisonomía ideológica real. De manera tácita se prohíbe la publicación de una postura ideológica y de un determinado programa, que no coincida con los que efectivamente se han aceptado.<sup>290</sup>

En todas las leyes que norman la organización y funcionamiento de los partidos se enfatiza que deben respetar la forma de gobierno democrático. El Estatuto de los Partidos Políticos Argentinos,<sup>291</sup> coincide con este aserto, así como el Decreto Ley Núm. 14250 del Perú.<sup>292</sup> La Ley Electoral guatemalteca de 1956,<sup>293</sup> exige, en lo relativo a requisitos de inscripción, que en los estatutos se especifique la forma de elección interna para postular candidatos así como el procedimiento para elegir a las autoridades partidarias.<sup>294</sup> Los partidos tienen que hacer pública las formas de elección, pues no queda al arbitrio de sus autoridades, toda vez que su funcionamiento es de interés público.

Aunque el numeral de referencia no lo dice expresamente, nos inclinamos a pensar que el medio de elección debe ser democrático, entendiéndose por éste, el procedimiento en el que participen los afiliados, de manera mediata o inmediata.

El Tribunal Electoral puede determinar la cancelación o suspensión si el partido vulnera el principio de alternabilidad presidencial, no alcanza el requisito mínimo de 5 000 afiliados, sostiene una ideología comunista o totalitaria o está vinculado, con fines políticos, con asociaciones religiosas o ministros del culto.<sup>295</sup> La Ley Electoral de 1965, en este particular, determina expresamente que la forma de elección interna para designar candidatos a cargo de elección popular deberá “ajustarse a normas democráticas”.<sup>296</sup>

La Ley Federal Electoral de México exige que los estatutos partidarios determinen el proceso de elección interna de los candidatos pero sin que

<sup>290</sup> Artículo 77.

<sup>291</sup> Decreto Ley número 12,530 del 19 de noviembre de 1962.

<sup>292</sup> Artículo 59.

<sup>293</sup> Decreto número 1069 del 21 de abril de 1956.

<sup>294</sup> Artículo 14.

<sup>295</sup> Artículos 13 y 18.

<sup>296</sup> Artículo 24 del Decreto Ley del 4 de noviembre de 1965.

se extreme, al grado de cometer actos públicos semejantes a las elecciones constitucionales.<sup>297</sup>

Como puede apreciarse por los casos que hemos comentado, todos los textos constitucionales, legales o decretales reconocen a la ciudadanía el derecho de asociarse en partidos políticos, con la acotación primaria de no violentar las decisiones políticas fundamentales, principalmente la democrática. Esta limitación a la libertad de asociación política no debe interpretarse como que los candidatos de los partidos, una vez investidos como funcionarios públicos no puedan, de acuerdo con los procedimientos constitucionales, reformar la norma magna.

Los fundadores de un partido político, deben hacer su solicitud de registro ante el tribunal, consejo electoral o ministerio del interior, pues en virtud de su naturaleza política, no es dable a los particulares crearlo con personería jurídica y plenos efectos. La solicitud deberá ir acompañada de algunos de los elementos que a continuación repasamos.

En primer término, la solicitud de registro deberá hacerse acompañar por copia de los estatutos, declaración de principios y programas de acción, con el propósito de deslindar que no violentan la letra y espíritu del orden jurídico vigente.

Un segundo requisito es demostrar que el partido contará, en el caso de ser registrado, con un número significativo de afiliados, que varía según el legislador.

Esta segunda condición, a nivel constitucional, es contemplada por la carta brasileña de 1967, completándola con el requisito de distribución regional, según texto que dice “exigencia del diez por ciento del electorado que haya votado en la última elección general por la Cámara de Diputados, distribuidos en dos tercios de los Estados, con el mínimo del 7% en cada uno de ellos”.

La condición que fijó el constituyente de 1967 se orienta a evitar el establecimiento de partidos locales, pues podrían propiciar la atomización de la vida política, cuando en los últimos años se ha pretendido estimular en Brasil —aunque en realidad el deseo es otro— el surgimiento de la competencia electoral, pero con un número limitado de partidos. La Constitución de 1969, reduce la exigencia porcentual al 5%.<sup>298</sup>

En el nivel legal, México coincide con la postura constitucional brasileña al exigir un mínimo de 50 000 afiliados distribuidos en cuando menos dos terceras partes de las 29 entidades federativas. Debe hacerse la reflexión de que la doctrina no se ha puesto de acuerdo en el criterio que permite calificar a los afiliados como tales.

De esta forma se han aportado los criterios votos, cuota, registro,

<sup>297</sup> Artículo 22.

<sup>298</sup> Artículo 151.

etcétera... Paraguay exige 10 000 electores,<sup>299</sup> Guatemala 50 000 afiliados,<sup>300</sup> Honduras 15 000 electores,<sup>301</sup> El Salvador 2 000 afiliados,<sup>302</sup> Perú 20 000 adherentes,<sup>303</sup> Chile 10 000<sup>304</sup> y Costa Rica 25 000.<sup>305</sup> La exigencia guatemalteca hace mención de que por lo menos 10 000 afiliados deberán ser alfabetas, con la intención de que, al poseer cierto nivel cultural, no sean presa fácil de manipuladores.

El legislador argentino obró con mejor sentido al exigir, mínimo, el 0.4% de los inscritos en el registro electoral del distrito correspondiente para que pueda una asociación funcionar como partido político.<sup>306</sup>

A nuestro buen entender, está plenamente justificado que se exija que los partidos posean verdadera significación, ya que de otra manera se multiplicarían los partidos políticos con el deseo de derivar para sus dirigentes los beneficios que puedan prever las legislaciones en subsidios, representación minoritaria, o mera influencia política. Sin embargo, sería mejor consagrar el requisito porcentual que el de carácter numérico, toda vez que con el crecimiento demográfico pierde sentido una cantidad rígida.

En nuestra opinión y para evitar confusiones, debe hacerse la distinción entre la exigencia numérica para efecto de concesión del registro y la porcentual para no retirar el mismo. Para el primer punto, debe señalarse una cantidad mínima de personas que deseen fundar un partido o bien un porcentaje de la votación general inmediata anterior,<sup>307</sup> probando su identidad y asegurando su interés y para el segundo aspecto, se debe fijar una participación porcentual, también mínima, de los votos válidamente emitidos, a fin de dar por terminada la discusión sobre lo que debe entenderse por "adherente", "afiliado", etcétera.

Un tercer requisito es el que las personas que deseen constituir un partido político lo hagan ante un notario público o, en general, ante un fedatario, con el fin de que se haga público. En este sentido, puede hacerse mención de las leyes electorales de Costa Rica,<sup>308</sup> Guatemala,<sup>309</sup> Chile.<sup>310</sup>

Un cuarto requisito es hacer la solicitud de registro para que el tribunal, consejo o ministerio haga la compulsa necesaria y determine si la asocia-

<sup>299</sup> Artículo 21 del Decreto Ley número 104 del 28 de julio de 1959.

<sup>300</sup> Artículo 24 del Decreto Ley número 387 del 4 de noviembre de 1965.

<sup>301</sup> Artículo 19 del Decreto 118 del 4 de noviembre de 1966.

<sup>302</sup> Artículo 22 del Decreto 292 del 12 de septiembre de 1961.

<sup>303</sup> Artículo 60 del Decreto Ley número 14,250 del 6 de diciembre de 1962.

<sup>304</sup> Artículo 20 de la Ley número 14.852 del 16 de mayo de 1962.

<sup>305</sup> Artículo 57 del Código Electoral del 10 de diciembre de 1952.

<sup>306</sup> Artículo 2º del Decreto Ley número 12,430 del 19 de noviembre de 1962.

<sup>307</sup> Artículo 8º de la Ley Electoral de Nicaragua del 20 de abril de 1955.

<sup>308</sup> Artículo 57.

<sup>309</sup> Artículo 24.

<sup>310</sup> Artículo 20.

ción deberá ser considerada partido político para todos los efectos legales.<sup>311</sup> Una vez concedido el registro se desprende la personería para el partido solicitante, y en términos genéricos, da derecho a estímulos e incentivos.

<sup>311</sup> Artículo 8º de Nicaragua, artículo 20 de Chile.