
Proyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones
Políticas

Dra. Licelott Marte de Barrios
3 de mayo de 2006

Proyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas

Dra. Licelott Marte de Barrios
3 de mayo de 2006

El Proyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas que cursa en las Cámaras Legislativas no ha recibido el apoyo que una iniciativa de su categoría debió merecer. Fue introducido en fecha 17 de junio del 2003, enviado a una Comisión Especial el 22 de julio del mismo año, perimió al término de la Segunda Legislatura Ordinaria del 2003. Dicha comisión nunca lo estudió y, en consecuencia, nunca fue presentado al hemiciclo el informe correspondiente para su discusión, modificación o rechazo, y/o posterior aprobación.

En este momento, lo hemos reintroducido porque desde el inicio del diseño de esta norma, producto del consenso entre las fuerzas políticas, Junta Central Electoral y preocupados profesionales interesados en la materia, bajo el patrocinio de la entonces Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, hemos estado dándole nuestro concurso, no sin reconocer que está requerida de adecuaciones, dado el tiempo transcurrido, reconociendo que buena parte de ella da respuesta a las múltiples distorsiones y reclamos que se originan al interior de los partidos, de sus dirigentes y militantes, ésto así, porque nuestra Ley Electoral No. 275-97 de fecha 21 de diciembre del 1997, si bien constituyó en su momento un logro de importancia, acusa deficiencias que no responden al accionar de los partidos políticos, por lo que, además de que deberá ser modificada al aprobarse una Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas, es necesaria su revisión para situarla en el momento actual.

Qué contiene el Proyecto que nos ocupa, de qué adolece en nuestro entendimiento y qué de éste determinaría una modificación a la Ley Electoral vigente?

Ley Electoral No. 275-97 de fecha 21 de diciembre del 1997

La Ley Electoral No. 275-97 del 21 de diciembre del 1997 que sustituyó la No. 5884 del 5 de mayo del 1962, establece la personería jurídica de la Junta Central Electoral, la autonomía presupuestaria y la uniformidad en cuanto a las funciones y denominaciones de las Juntas Electorales, el sufragio en el extranjero, la contribución Estatal a los partidos políticos, las demarcaciones electorales y la cuota mínima de participación femenina. A esto se agrega la modificación constitucional del 2002 que suprimió los colegios electorales cerrados, pasando por el aumento del número de jueces en dos oportunidades y la creación del voto preferencial, y su posterior división en Cámara.

En el Art. 6 de dicha Ley, dentro de las funciones administrativas señala: "fiscalizar cuando lo estime necesario o conveniente, por iniciativa propia o por solicitud, las asambleas o convenciones que celebren los partidos para elegir sus autoridades y/o nombrar sus candidatos a cargos electivos procurando en todo momento que éstas sean efectuadas con estrecho apego a las disposiciones de la ley, los reglamentos y los estatutos sin el cual serán nulas".

"Disponer las medidas que considere apropiadas, para asegurar el libre ejercicio de los derechos de tránsito, libre reunión, igualdad de acceso a los medios de comunicación, estatal o privado, así como todos los derechos y obligaciones relacionadas con las campañas electorales prescritas en la ley".

"Tomar todas la medidas en coordinación con las autoridades correspondientes, con miras a que la propaganda mural no afecte el medio ambiente o dañe o lesione la propiedad privada, ni las edificaciones y monumentos públicos".

"Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del estado, evitan-

do las distorsiones, alusiones calumniosas o injurias que afecte la honra o consideración de candidatos o dirigentes políticos, así como menciones que puedan crear intranquilidad o confusión en la población''.

Estas normas y lo que se refleja en el Capítulo VIII De los Partidos Políticos, Art. 41 y siguientes, son las que se establecen en la Ley Electoral vigente, per-se del accionar de los Partidos. Específicamente, a partir del indicado Título se establece todo lo concerniente al reconocimiento y en el Art. 47 se disponen lo referente al financiamiento y las limitaciones correspondientes a las corporaciones extranjeras.

En la parte in-fine de dicho artículo se establece la obligatoriedad de los partidos políticos de comunicar cada 2 años a la Junta Central Electoral mediante lista actualizada los nombres de los miembros, de los Organos Directivos y del Tribunal Disciplinario.

En su Art. 52 requiere el auditar a los partidos por la Contraloría General de la República, y en Art. 55 prohíbe la aceptación de ayudas materiales de los grupos económicos, de gobiernos e instituciones extranjeras y de personas físicas vinculadas a actividades ilícitas.

Como se podrá observar, en síntesis, estas son las normas más relevantes en la Ley Electoral, en lo que respecta a los partidos, lo que denota ausencia de un estamento jurídico moderno, ya que las reformas que ha venido sufriendo el sistema electoral han ido mayormente dirigidas a su órgano, o sea, la Junta Central Electoral y tímidamente a los partidos políticos, pese a que a estas alturas habría que preguntarse para qué una mejoría en el ente creado para fiscalizar la acción y el desarrollo de los partidos, los que no han sufrido ninguna adecuación ni modernización de importancia, con una muy pobre aplicación de las normas existentes.

No trataremos el caso específico del ente electoral ya que nos

limitaremos al proyecto de ley referido, aun cuando la elección de sus miembros ha sido objeto de cuestionamiento e incide directamente en los partidos políticos y es materia pendiente cuando nos avoquemos a una modificación de la Constitución de la República por su categoría de norma Constitucional, así como requiere mejorar sustancialmente su accionar en los roles, tanto administrativos como judicial, y adecuar ese importante instrumento para que aún con los problemas de nacimiento que posee, responda mínimamente a los requerimientos partidarios, a la luz de las nuevas formas de hacer política, en los que habría de remarcar la contaminación que se produce de lo administrativo a lo judicial y viceversa.

Proyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas

El Proyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas tiene su origen como señaláramos en el consenso, y vendría a llenar un vacío que hasta el momento existe en la Ley Electoral, dado los aspectos muy ligados a su condición de tribunal electoral que norma el reconocimiento, la extinción de los partidos, formas de estructurarse, fuentes de ingresos, con algunos señalamientos éticos, fusión, coaliciones y alianzas, tratando por otro lado, débilmente lo correspondiente a las campañas electorales, así como algunas consideraciones sobre las circunscripciones electorales, el sufragio en el exterior, la cuota femenina, el acceso a los medios de comunicación de masa, etc.

Todo ello nos convoca a reiterar la necesidad de normar a los actores básicos de la democracia que son los partidos políticos, para garantizar la democracia interna, propiciar la ética partidaria y establecer mecanismos que consoliden la transparencia de la vida partidaria y su constante escrutinio en la sociedad civil, por lo que es necesario la constitución de un estatuto jurídico de los partidos que defina con reglas claras y coloque a dirigentes y militantes en un plano de equidad jurídica que salvaguarde los derechos de unos y otros en interés de la democracia, siempre

respondiendo a las realidades propias del país.

Es oportuno subrayar, que en la redacción de dicho proyecto, se trató de configurar un estatuto jurídico partidario que, afectando lo menos posible la independencia de los partidos y las normas electorales vigentes, proveyera a los ciudadanos y ciudadanas que han hecho de la política una de sus principales ocupaciones, de un amparo institucional que pudiera ser esgrimido en defensa de sus derechos democráticos.

Si bien la democracia electoral ha propiciado la alternabilidad en el poder en nuestros países, no es menos cierto que no ha tenido incidencia en igual medida en la solución de las grandes carencias de la población. De todos modos, partido y democracia se retroalimentan, por lo que es necesario iniciar un proceso de validación de las instancias partidarias, o sea, su institucionalidad, su democratización y su transparencia. De ahí la importancia de la norma la que deberá aplicarse plenamente para ir logrando la fortaleza que deseamos de los instrumentos partidarios.

Antes de señalar el contenido del Proyecto referido, quisiéramos dejar sentado que las definiciones doctrinarias acerca de qué se entiende por partidos políticos contemplan una vasta gama de opciones.

Max Weber, para quienes los partidos políticos son “formas de socialización que descansando en un reclutamiento formalmente libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o naturales”.

Sigmund Neumann concibe los partidos como “la organización articulada de los agentes activos de la sociedad interesada en el control del gobierno que compite por el apoyo popular con otros grupos que mantienen criterios distintos, siendo el gran intermediario entre las fuerzas sociales y las instituciones de gobierno, y encausa estas fuerzas hacia la acción política dentro de la colectividad”.

Estas son sólo por citar algunas entre el extenso menú de definiciones.

La propia definición de partidos presupone un sistema democrático. De ahí la necesidad del fortalecimiento de la democracia como el fortalecimiento de los partidos, por lo que Sartori, en su teoría de la democracia, señala “las democracias modernas están relacionadas y condicionadas por el descubrimiento que el disenso, la diversidad y las partes que se convierten en partidos no son incompatibles con el orden social y el bienestar del cuerpo político”.

En el mundo de hoy hemos de advertir que los procesos simultáneos de globalización, internacionalización, homogenización e informatización constante, por la complejidad que estas tendencias encierran, no han encontrado su contrapartida en la estructuración y re-estructuración de la dinámica partidaria.

Hemos de reafirmar que creemos firmemente que la norma político-partidaria constituye un aspecto fundamental en el fortalecimiento de la democracia y en el fortalecimiento de los partidos políticos, siempre que haya una aplicación consciente, cabal y plena de ésta.

La democracia por esencia requiere perfeccionamiento y crear nuevos mecanismos que acerquen el poder a los ciudadanos es una tarea vital. No hay democracia sin partidos políticos y no hay democracia sin pluralismo político. El XI Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia, patrocinado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), concluyó que la prioridad más apremiante del trabajo en el fortalecimiento de la democracia es la apertura de espacios para diseñar mecanismos que avancen hacia la institucionalización y democratización de los partidos políticos.

Así pues, hemos de señalar que el fortalecimiento de los partidos políticos vendrá dado por el grado de institucionalización,

democratización y transparencia que posean. De ahí la importancia de arribar a una normativa legislativa para los partidos y agrupaciones políticas que contenga las normas que habrán de seguirse para propiciar el fortalecimiento tan deseado de los partidos políticos, con su influencia, por supuesto, en la democracia.

En el proyecto que comentamos, Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas, se resaltan varios de los aspectos que norma la actual Ley Electoral, la que como en oportunidades hemos señalado, no aporta mayores pretensiones a la dinámica partidaria.

Los aspectos más relevantes que este Proyecto de Ley contempla, luego de establecer los derechos y deberes de sus miembros, están las definiciones en cuanto a los partidos y agrupaciones políticas, filiación, los principios fundamentales básicos en el ejercicio de la democracia política, sus funciones, formación, el reconocimiento por la Junta Central Electoral, la documentación necesaria para su constitución, formalidades complementarias, el acordarle personalidad jurídica, amén de los aspectos que se han venido tratando como ente de derecho público, los deberes y derechos de los partidarios, sus prohibiciones, la renovación de los organismos internos, aspectos de importancia con la prohibición de la reelección que no debe exceder el período constitucional para el Presidente de la República, la reelección sólo en dos períodos para las dirigencias, la acción afirmativa en lo que respecta a la cuota de participación de la mujer, la representación de las minorías, y la educación política asignándole un porcentaje del 30% del financiamiento que recibe para estos fines.

Trata todas las prohibiciones en cuanto a las campaña y precampaña y en esto la necesidad de la regulación de las encuestas, las limitaciones y prohibiciones para el financiamiento público, estableciendo la necesidad de la transparencia, control y supervisión de los mismos, indicando los sistemas contables, igualdad de acceso en los medios de comunicación en las campañas electorales y precampañas y las sanciones a la no observancia de las normas referidas.

El proyecto se divide en nueve (9) títulos que contienen un total de setenta y un (71) artículos. El Título I, denominado "De los Partidos y Agrupaciones Políticas", comienza definiendo lo que es un partido y una agrupación política.

En las secciones II y III de este Título, se establece el procedimiento para la formación de partidos y agrupaciones políticas, adoptándose para ello la casi totalidad de disposiciones que al respecto prevé la actual Ley Electoral No. 275-97.

Este primer Título concluye en la sección IV con la delimitación de los derechos, deberes y prohibiciones inherentes a los partidos políticos.

El Título II se denomina "De las Normas Estatutarias" y en este encontramos indicaciones generales para el contenido de los Estatutos de los partidos políticos. Cabría destacar algunos principios básicos como la renovación periódica obligatoria de los organismos, la regulación de la reelección y captación de dirigentes, y particularmente la consagración de un conjunto de derechos y deberes mínimos de los miembros, dentro de los cuales se encuentra el derecho a información, el derecho a la elección y postulación, el derecho a fiscalización, el derecho de participación de la mujer, entre otros. Este es un aspecto que consideramos de importancia que entraña la renovación periódica de sus dirigentes, fortaleciendo así la democracia interna tan requerida por los partidos del sistema.

En el Título III encontramos el tema de la Educación Política. La principal innovación en este orden constituye por un lado, el establecimiento de los centros de educación política como organismos básicos en la instrucción partidaria, y por otra parte, la reserva de un porcentaje del financiamiento de los partidos para sustentar los programas educativos que desarrollen.

El tema de las pre-campañas y campañas electorales, se encuentra contenido el Título IV del proyecto. Presentando un conjunto de regulaciones sencillas, se pretende someter a ciertas reglas mínimas la realización de las pre-campañas y campañas por parte de

los partidos, procurando que las mismas respeten la integridad física y moral de las personas, no afecten el patrimonio público o privado y se constituyan en eventos que fortalezcan el sistema democrático.

En este ámbito la principal novedad la constituye la organización de las manifestaciones públicas y la regulación de las encuestas políticas.

En lo atinente al patrimonio y financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, se trata en el Título V del proyecto. Aunque se siguen los patrones básicos delimitados en la actual Ley Electoral, se pretende reforzar los mecanismos de supervisión del patrimonio de los partidos, mejorando el sistema de rendición de cuentas, instaurando el procedimiento de reposición de fondos, limitando el monto de los aportes privados y rodeando de transparencia a las finanzas partidarias. Se limitan las posibilidades de financiamiento ilegal, así como el control que una sola persona o grupo puedan tener de los partidos mediante aportes económicos excesivos.

El Título VI, referido al Acceso a los Medios de Comunicación, se limita a consagrar la igualdad de acceso a los medios de comunicación de todas las organizaciones políticas, y el derecho de éstas a pagar tarifas de publicidad en condiciones de equidad. Se faculta a la Junta Central Electoral a regular la emisión de propaganda política, y se refiere a lo ya establecido por la Ley Electoral acerca del uso por los partidos políticos de los medios de comunicación del Estado.

La extinción de la personería jurídica de los partidos y agrupaciones políticas, se trata en el Título VII del proyecto. Aunque se mantienen las mismas causas de extinción previstas por la Ley Electoral, se contempla el caso de que un partido político sólo alcance representación municipal, lo que determina que éste quede inmediatamente convertido en agrupación política local, con los derechos políticos inherentes a esa categoría.

En el Título VIII se establece un régimen penal destinado a sancionar a los que violen las normas consagradas. Se ha optado por establecer sanciones de tipo pecuniario para los partidos políticos y otras personas jurídicas que se encuentren culpables de cometer esas infracciones. Al igual que la Ley Electoral, la competencia para el conocimiento de los casos aquí contemplados, se otorga a los tribunales penales ordinarios.

Finalmente, en el Título IX, se otorga a la Junta Central Electoral el mandato de la aplicación de dicha norma, y se establecen los artículos que quedan derogados o modificados de la Ley Electoral No. 275/97.

Adecuaciones propuestas

Como hemos venido señalando, este Proyecto se ha airado en la opinión pública, en las organizaciones de la sociedad civil y en los niveles gubernamentales, a través de conversatorios y talleres sistemáticos en los que han participado distinguidos profesionales interesados en la materia, tratando capítulo por capítulo con el fin de enriquecerlo, por lo que creemos oportuno señalar algunos de los aspectos que se re-adecuarían.

1.- Ampliar en el Título I De Las definiciones.

2.- Incorporar en las funciones los derechos sociales y económicos. (Art. 4).

3.- En cuanto al reconocimiento, mejorar los requerimientos indicando que en todo momento, luego de cumplir los requisitos que señala el proyecto, es facultad única del Tribunal Electoral su aceptación y reconocimiento (Art. 5).

4.- Dar mejor significado normativo a las Asambleas Constitutivas, estableciendo plazos para su celebración y para que su máxima dirección envíe a la Junta Central Electoral el acta correspondiente debidamente certificada (Art. 7).

5.- A los fines del fortalecimiento partidario deberán explicitarse los derechos deberes de sus miembros (Art. 13).

6.- Agregar a la educación política la formación (Art. 16).

7.- En lo que respecta a la selección de aspirantes para participar en la obtención de puestos de elección popular, habrá que establecerse normativas mínimas. (Art. 20).

8.- En cuanto al derecho de quejas o violación a los derecho de los dirigentes y militantes entendemos que dentro del Tribunal Electoral se deberá establecer en la Ley Electoral un magistrado como fiscal para que asuma las funciones correspondientes a dicho cargo, y que de pleno derecho actúe en defensa de los intereses partidarios de sus miembros, dirigentes y militantes. Igualmente el derecho de defensa deberá establecer las facultades del Tribunal Electoral (Secretaría de Asuntos Electorales) del partido como tribunal de primer rango y su apelación al Tribunal Electoral (Art. 20).

9.- Mejorar su redacción para evitar generalidades en lo que respecta a la discriminación por diversas razones (Párrafo del Art. 20).

10.- En cuanto a la participación de la mujer ha de consignarse la cuota del 33% para las posiciones en todos los estamentos partidarios, cumpliendo así con la disposición electoral que establece dicha cuota para los cargos electivos (Art. 20).

11.- Aclarar el concepto de minorías (Art. 20).

12.- En cuanto al Centro de Educación Política (Art. 24) ampliar el menú de materias o temas que primordialmente deberá ofrecerse a los dirigentes y militantes, y la fiscalización de la Junta Central Electoral sobre el cabal uso de los recursos que se disponen para la educación y formación política en donde entendemos que, la educación electoral deberá ser abarcadora en donde se instruya e informe a los delegados políticos y componentes de

las mesas electorales para lo cual los partidos habrán de recibir el apoyo de la Junta Central Electoral a nivel de profesorado y de material electoral.

13.- Agregar la propaganda subliminal (Art. 30).

14.- En los informes sobre las encuestas deben especificarse que no se refieren a los resultados, sino al procedimiento utilizado en el diseño a efectos de éstas (Art. 34).

15.- Dada la magnitud de las pre-campañas y campañas electorales todo ello habrá de apegarse a las normas a establecerse en lo que respecta al uso de medios electrónicos de comunicación general, espacios periodísticos, tiempo de duración, etc. Observar las disposiciones legales y normas a establecerse así como las resoluciones municipales sobre medio ambiente en lo que respecta a la propaganda visual, auditiva y otras.

16.- Habrá de agregarse una normativa que establezca el debate entre los candidatos en los niveles a determinarse como forma y manera de ir creando conciencia sobre las políticas programáticas de los partidos en los temas de la agenda nacional.

17.- Habrá de adicionarse una normativa que oriente el número mínimo de militantes para la conformación de los estamentos orgánicos de los partidos políticos.

18.- Mejorar el régimen de sanciones para adecuarlos a las corrientes actuales en base a salarios mínimos y otras penalidades.

19.- La fiscalización de los fondos de los partidos deberá establecerse o mantenerse en la Ley Electoral pero determinando normativas para el manejo de éstos en los partidos a través de los informes que se establecen y de su periodicidad.

20.- Ha de consignarse una normativa para el voto del exterior que está ausente en la norma.

21.- Privilegiar la representación que ejercen los partidos para fortalecer y tecnificar la labor congresual y para que éstos se adecuen a la nueva dinámica política y social con la renovación de sus estrategias para responder a la nueva realidad que favorece la consolidación de partidos plurales y estables, a través de legislaciones partidarias y electorales que establezcan, en síntesis, los elementos siguientes:

- Normas que garanticen la institucionalidad democrática
- Autonomía de los partidos políticos respecto a los intereses económicos, nacional y transnacionales
- Transparencia financiera de los partidos (rendición de cuentas y divulgación de fuentes de financiamiento)
- Desarrollo de sistemas políticos inclusivos y no excluyentes
- Democracia interna en la selección de dirigentes y candidatos a puestos de elección popular y a posiciones partidarias
- Igualdad de oportunidades (equidad de género)
- Garantía de información
- Fomentar programas de formación política, en esto, la creación del Foro Nacional de Partidos Políticos.

Estas y otras reflexiones vienen siendo incorporadas al proyecto original, luego de las varias discusiones sobre el mismo.

Finalmente, para asegurar la gobernabilidad y fortalecer los partidos políticos, se requiere en primer lugar, promover espacios y mecanismos para el desarrollo de consensos entre los partidos y entre éstos y el conjunto de la sociedad, para lo

cual es imperativo consignar en la legislación de referencia la creación del Foro Nacional de Partidos Políticos.

La consolidación de la gobernabilidad y legitimidad democrática requiere ante todo que el Estado asuma con eficiencia y transparencia sus responsabilidades básicas en cuanto al desarrollo sostenible, formación de capital social y creación de un ambiente propicio para la inversión y el crecimiento, por lo que hemos de consolidar el estado de derecho y evitar así los fenómenos de corrupción, padrinozgo y clientelismo que tanto daño ha hecho a la gestión del Estado y a la credibilidad y prestigio de la política y de los partidos.

Pero aquí, hemos de manifestar que estamos conscientes de que los partidos políticos son el reflejo de la sociedad y que su modernización, adecuación y fortalecimiento es tarea de todos. Los ejemplos donde el sistema de partidos ha colapsado, lo que se nos ofrece como gobierno no ha respondido a las expectativas de la población de donde se han producido. De ahí es que hemos de impulsar la aprobación del Proyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas que nos ocupa con las modificaciones que mejoren el texto así como iniciar las consultas de lugar a efectos de modificar la Ley Electoral vigente, como se indicara, dado que es nuestro entendimiento que una norma como la planteada, correctamente aplicada, ayudaría notablemente al sistema de partidos del país, o sea, necesitamos la norma, la democracia interna y la socialización que les darán el oxígeno que les permitirá una larga vida.

Las reformas legales no deben ser nunca el fruto de la improvisación o de las coyunturas o, en el peor de los casos hechas a la medida de las apetencias de poder de dirigencias partidarias. A de procurarse que sus fines estén dirigidos al fortalecimiento de los instrumentos que conforman la democracia.