

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 expresen, 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 concurren 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, párrafo 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 reembolsados” (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-

trocio 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 spendio 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 spendio 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 realizado 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.