

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN VENEZUELA

Allan R. BREWER-CARÍAS

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

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema de partidos políticos en Venezuela comenzó realmente a estructurarse como tal con posterioridad a 1945, aun cuando sus antecedentes remotos hay que situarlos en los movimientos estudiantiles de 1928, y sus antecedentes próximos en las organizaciones políticas que

comenzaron a surgir entre 1936 y 1945 durante el periodo de transición que se abrió con posterioridad a la muerte del presidente Juan Vicente Gómez, en 1935. Su constitución se realizó con base en el derecho de asociación que se estableció en todas las Constituciones.

Es cierto que el esquema tradicional en América Latina de partidos liberales y conservadores, también se había desarrollado en Venezuela durante la segunda mitad del siglo XIX, pero fue totalmente eliminado de la faz política del país al concluir el predominio de la política regional, federalista y caudillista, mediante la acción integradora del gobierno autocrático de Juan Vicente Gómez. El único reducto político fuera de las tendencias gubernamentales y de protestas que pudo existir durante el primer tercio de ese siglo se concentró materialmente en los movimientos estudiantiles, los cuales, sobre todo en la década de los años veinte hasta la muerte de Gómez, tuvieron el monopolio de la acción política opositora. La reacción política de la autocracia no sólo fue directa en cuanto a la represión desatada, particularmente contra los participantes en los movimientos estudiantiles de 1928, sino que provocó una reforma constitucional que iba a legalizar la represión político-ideológica hasta 1945. La reforma constitucional de 1929, entre otros objetivos, estableció el de “prohibir la propaganda del comunismo”,¹ la cual permaneció,

¹ Se dispuso en el artículo 32, ordinal 6, de la Constitución de 1929 como limitación a la libertad de pensamiento: “Queda también *prohibida* la propaganda del comunismo”. Bajo la vigencia de la Constitución de 1931, la cual contenía una norma similar, se dictó —meses antes de la promulgación de la Constitución de 1936— la Ley para garantizar el orden público y el ejercicio de los derechos individuales, cuyo artículo 33 establecía lo siguiente: “El que públicamente de palabra, por escrito o por impreso, por medio de la radiodifusión, dibujos, carteles, mítines u otros medios de publicidad, o haciendo uso de algún servicio público, haga propaganda a favor de la abolición de la propiedad privada, lucha de clases, incitación de los obreros contra los patronos, extinción de la familia, desconocimiento de la ley, dictadura del proletariado; así como las demás doctrinas o métodos que abarquen el ideal comunista, anarquista o terrorista, serán penados con prisión de uno a tres años. Si como consecuencia de la propaganda llegaran a verificarse hechos delictuosos o desórdenes públicos, la pena será de dos a seis años”. Esta ley, denominada “Ley Lara”, en virtud de haber sido su redactor el ministro del Interior de la época, Alejandro Lara, estuvo vigente hasta 1945. Véase la decisión de la Corte Federal y de Casación de 4 de marzo de 1941 (M. 1942, pp. 130-136) sobre esta limitación en Brewer-Carías, Allan R., *Jurisprudencia de la Corte Suprema, 1930-1974 y estudios de derecho administrativo*, t. I: *El ordenamiento constitucional del Estado*, Caracas, 1975, pp. 110 y ss. En cuanto al texto de las Constituciones de Venezuela véase Brewer-Carías, Allan R., *Las Constituciones de Venezuela*, Caracas, 1997.

ampliada, no sólo en la Constitución de 1936,² sino que condicionó la vida de las nacientes organizaciones políticas hasta 1945.³

Con la muerte de Gómez, en todo caso, puede decirse que cesó el monopolio de la acción política que asumieron los grupos estudiantiles, y la liberación política parcialmente iniciada por el gobierno de E. López Contreras y consolidada por el gobierno de I. Medina Angarita dio lugar a la constitución, entre 1936 y 1945, de diecisiete partidos políticos, la mayoría de los cuales tuvieron como fundadores y participantes a los miembros de la Federación Venezolana de Estudiantes (FVE), entidad a la cual había correspondido motorizar los movimientos estudiantiles de 1928. La “generación del 28”, por tanto, asumió la lucha política y el monopolio de los partidos en 1936, y de la larga lucha entre los gobiernos de transición y los partidos generalmente de izquierda, sólo llegaron a traspasar los acontecimientos de la Revolución de Octubre de 1945 los partidos Acción Democrática (AD), que asumió el poder, y el Partido Comunista de Venezuela (PCV), pues el Partido Unión Republicana Democrática se constituyó en 1946 como oposición de la izquierda democrática al partido AD.⁴ Los líderes de estos partidos, con Rómulo Betancourt a la cabeza, indudablemente que fueron factores fundamentales en la consolidación del régimen democrático. En 1936, al separarse de la Federación Venezolana de Estudiantes otro núcleo estudiantil, se constituyó la Unión Nacional de Estudiantes (UNE), opositora de la línea política de la izquierda originada por aquélla, dando lugar posteriormente a la constitución del Partido Acción Electoral (AE), el cual después de 1945 se convertiría en el Comité de Organización Política Electoral Independiente.

² El famoso inciso VI del artículo 32 de la Constitución de 1936 estableció lo siguiente: “Se consideran contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la nación, las doctrinas comunistas y anarquistas, y los que las proclamen, propaguen o practiquen serían considerados como traidores a la patria y castigados conforme a las leyes”.

³ La reforma constitucional de 1945, realizada al final del gobierno de Medina, eliminó la prohibición constitucional que tenía la izquierda para actuar políticamente en Venezuela.

⁴ Para un estudio de los antecedentes de los principales partidos políticos venezolanos véase Magallanes, Manuel Vicente, *Partidos políticos venezolanos*, Caracas, 1960; Gallegos Ortiz, Rafael, *La historia política de Venezuela de Cipriano Castro a Pérez Jiménez*, Caracas, 1960, y el trabajo de Magallanes, Manuel Vicente (ampliación y reedición del citado), *Los partidos políticos en la evolución histórica venezolana*, Caracas, 1973.

diente (COPEI), de orientación demócrata o socialcristiana, cuyos líderes, con Rafael Caldera a la cabeza, también fueron factores fundamentales en la consolidación del régimen democrático en Venezuela.

El año 1945 marca, sin embargo, el punto de partida institucional del ciclo histórico-político del país, basado en el régimen democrático-representativo de democracia centralista que entró en crisis a partir de la década de los noventa. Esa etapa se inició con la reforma constitucional de 1945 que eliminó las limitaciones político-ideológicas que habían obstruido los intentos de actuación político-partidista desde 1936,⁵ y con la promulgación del decreto núm. 217 de 15 de marzo de 1946 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, la cual sucedió al presidente Medina en el poder, mediante el cual se establecieron las libertades públicas y garantías políticas que condicionaron buena parte de la evolución democrática posterior.⁶

La misma Junta Revolucionaria de Gobierno, en la misma fecha y mediante decreto núm. 216, dictó un Estatuto Electoral para la elección de una Asamblea Constituyente en 1945, estableciendo por primera vez el sufragio universal, directo y secreto, y un mecanismo de escrutinio de representación proporcional. Con las elecciones realizadas en 1946, puede decirse que se inició en Venezuela la configuración del sistema electoral y del sistema de partidos⁷ contemporáneos que dieron origen al sistema

⁵ La Constitución de 5 de enero de 1945, sin embargo, sólo tuvo una vigencia de seis meses, pues el 18 de octubre de ese año, la Junta Revolucionaria de Gobierno la derogó.

⁶ Este decreto estableció, entre otros derechos: “1) El derecho de sufragio para todos los venezolanos mayores de dieciocho años, con las solas excepciones establecidas en el Estatuto Electoral y, en consecuencia, pueden formar parte de los partidos o asociaciones políticas y tienen derecho sin distinción de sexo, al ejercicio de cargos públicos, salvo que por disposiciones especiales se reclamen condiciones o cualidades particulares”.

⁷ Para el estudio de la evolución y configuración del sistema de partidos políticos en Venezuela a partir de 1945 véase Njaim, H. *et al.*, *El sistema político venezolano*, Caracas, 1975, pp. 175 y ss.; Rey, J., “El sistema de partidos venezolanos”, *Revista Politeia*, Caracas, núm. 1, 1972, pp. 185 y ss.; Bonomo, S. A., *Sociología electoral en Venezuela. Un estudio sobre Caracas*, Buenos Aires, 1973, pp. 21 y ss.; Oviedo, J., *Historia e ideología de los demócratas cristianos en Venezuela*, Caracas, 1969; Brewer-Carías, Allan R., *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, capítulos 10 y ss. Véase, además, Martz, John, *Acción democrática: Evolution of a Modern Political Party of Venezuela*, Princeton, 1966; Alexander, Robert J., *The Venezuelan Democratic Revolution*, New Jersey, 1964; Bernard, J. *et al.*, *Tableau des Parties Politiques en Amé-*

de Estado centralizado de democracia de partidos. El 19 de septiembre de 1947 se dictó el Estatuto Electoral, que fue el antecedente remoto de todas las leyes electorales posteriores.

Más tarde, en 1948, se produjo el golpe de Estado contra el presidente Rómulo Gallegos, quedando el poder bajo régimen militar hasta 1958. Durante ese periodo se dictó el decreto núm. 120 de 18 de abril de 1951, en el cual, sin embargo, se reguló la constitución de los partidos políticos. El artículo 1o. del citado decreto establecía que podían funcionar en el territorio de la República partidos y organizaciones políticas integradas por ciudadanos venezolanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos y siempre que cumplieran con las formalidades dispuestas en el mismo. Se disponía así que quienes aspirasen a constituir partidos u organizaciones políticas debían presentar ante la primera autoridad civil de la jurisdicción correspondiente una solicitud por duplicado, anexa a la cual debían enviar los documentos siguientes: copia del acta constitutiva de la organización, con la firma de todos los asistentes a la reunión, y un ejemplar del programa y otro de los estatutos que definieran las bases, finalidades y orientación del partido o agrupación política.⁸

Ahora bien, fue la Constitución de 1961 la primera en regular en forma expresa a los partidos políticos, al establecer el derecho de todos los venezolanos aptos para el voto “de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional” (artículo 114). La Constitución, además, dispuso que “el legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley”.

En ejecución de esa norma fue que en 1964 se sancionó la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 15 de diciembre de 1964,⁹ la cual continúa vigente.

rique du Sud, París, núm. 171, *Cahiers de la Fondation Nationales des Sciences Politiques*, 1969, pp. 365-402 (trabajo de Leslie F. Manigat, libro editado en inglés); Bernard, Jean Pierre et al., *Guide to the Political Parties of South America*, 1973, pp. 517 y ss.; Bumimov Parra, Boris, *Introducción a la sociología electoral venezolana*, Caracas, 1973.

⁸ Véanse los comentarios de la antigua Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa, sobre ese decreto en la sentencia de 29 de abril de 1963, en Brewer-Cárdenas, Allan, *Jurisprudencia de la Corte Suprema...*, cit., nota 1, t. I, pp. 561 y ss.

⁹ Véase en *Gaceta Oficial* núm. 27.725 de 30 de abril de 1965.

En la Constitución de 1999, si bien se eliminó la expresión “partidos políticos”, se reguló el derecho político de los ciudadanos “de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección” (artículo 67).

II. UBICACIÓN DEL TEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN

1. *Constitución de 1999*

Como se dijo, en el artículo 67 de la Constitución de 1999,¹⁰ el tema de los partidos políticos se regula dentro del derecho político de asociación con fines políticos lícitos. Además, en el artículo 293.6, destinado a regular las competencias del Poder Electoral, se le atribuye competencia para organizar las elecciones de las organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley; y en el artículo 293.8 también se atribuye al Poder Electoral la función de organizar la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos y velar por que cumplan las disposiciones sobre su régimen previstas en la Constitución.

2. *Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (1964). Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1998)*

En la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 15 de diciembre de 1964 se estableció el régimen de constitución, funcionamiento y extinción de los partidos políticos.

En la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998¹¹ también se establecen regulaciones relativas a los partidos políticos, al establecerse el derecho a postular candidatos a las elecciones (artículos 130 y siguientes); a participar en las campañas electorales (artículos 196 y siguientes), y sobre el financiamiento en las campañas electorales (artículos 201 y siguientes).

¹⁰ Véase en *Gaceta Oficial* núm. 5453 de 24 de marzo de 2000. Véase, en general, Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999*, Caracas, 2000.

¹¹ Véase en *Gaceta Extraordinaria* núm. 5.233 de 28 de mayo de 1998.

3. Leyes especiales: Ley Orgánica del Poder Electoral

La Ley Orgánica del Poder Electoral,¹² al regular detalladamente la organización y funcionamiento del Poder Electoral, desarrolla las previsiones de la Constitución en relación con el registro de los partidos políticos (artículo 68) y a la intervención del Consejo Nacional Electoral en la organización de las elecciones internas de los partidos (artículo 69).

III. OTROS PODERES U ÓRGANOS DEL ESTADO QUE PUEDEN RESOLVER SOBRE EL TEMA

1. El Poder Electoral

La Constitución de 1999 estableció una separación pentapartita del poder público, al disponer que “el poder público nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral” (artículo 136), creando entonces al Poder Electoral cuyo ejercicio se atribuyó al Consejo Nacional Electoral como ente rector; el cual, además, tiene como organismos subordinados al mismo, a la Junta Electoral Nacional, a la Comisión de Registro Civil y Electoral y a la Comisión de Participación Política y Financiamiento (artículo 292).¹³

Este órgano y sus atribuciones se estudiarán más adelante. Interesa destacar aquí, sin embargo, que la Constitución ha atribuido al Poder Electoral amplias potestades normativas, en particular la función de “reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan” (artículo 293.1).

2. La Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia

La Constitución de 1999 creó además, en el Tribunal Supremo de Justicia, una Sala Electoral (artículo 262), a la cual le atribuyó la jurisdicción contencioso-electoral (artículo 297), y que se configura como una jurisdicción contencioso-administrativa especializada en materia electoral.

¹² *Gaceta Oficial* núm. 37.573 de 19 de noviembre de 2002.

¹³ Ley Orgánica del Poder Electoral, *Gaceta Oficial* núm. 37.573 de 19 de noviembre de 2002.

Sobre ello, la Sala Electoral ha señalado:

En materia electoral, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política ha establecido un sistema de revisión de los actos en sede judicial, determinado por el recurso contencioso electoral dispuesto como “*un medio breve, sumario y eficaz para impugnar los actos, las actuaciones y las omisiones del Consejo Nacional Electoral y para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por éste, en relación a la constitución, funcionamiento y cancelación de organizaciones políticas, al registro electoral, a los procesos electorales y a los referendos*” (artículo 235), que sin duda presenta características que determinan su especialidad ante el sistema contencioso administrativo general. En efecto, uno de los rasgos característicos del contencioso electoral, como ha destacado esta Sala en diversos fallos, es el relativo a la sumariedad, pues su tramitación se lleva a cabo en lapsos mucho más breves que los dispuestos para la tramitación del recurso de nulidad contra actos de efectos particulares en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Es un medio de impugnación que se ha dispuesto para cumplir una doble finalidad, por una parte, el control de la legalidad de la actividad administrativa de naturaleza electoral, y por otra, el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por ella.

La especialidad del recurso contencioso electoral viene igualmente determinada por la legitimación que se exige para su interposición, pues el artículo 236 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política la consagra de una manera bastante amplia, al incluir como eventuales accionantes al máximo órgano electoral, a los partidos políticos, a los grupos de electores y a toda persona que tenga interés en ello, expresión esta última que evidencia que el legislador no calificó el interés requerido para intentar el recurso, como sí lo hace la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de lo que puede deducirse que basta que el accionante tenga un simple interés para que se le admita como legitimado.¹⁴

IV. PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Concepto: en la Constitución y en la jurisprudencia*

Como se ha dicho, la Constitución de 1999 no estableció un derecho, como el previsto en el artículo 114 de la Constitución de 1961, de los ciu-

¹⁴ Sentencia núm. 49 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de 8 de mayo de 2001, caso *Comité Ejecutivo de la Federación Campesina de Venezuela vs. Flavio Yustiz y otros*.

dadanos a asociarse en partidos políticos. La previsión constitucional en la materia ahora es más amplia, pues el artículo 67 regula el derecho de los ciudadanos de asociarse con fines políticos mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección, sin siquiera utilizar la expresión “partido político”.¹⁵

Se establece así el derecho de asociación política que puede manifestarse a través de otros instrumentos que no sean partidos políticos. El esquema de la Constitución de 1961, por tanto, puede decirse que en esta materia el texto constitucional sufrió un cambio radical, tal como lo destacó la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia núm. 71 de 23 de junio de 2000:

En efecto, entre las tendencias más notables que inspiran esta carta magna se encuentra la de ampliar el ámbito de participación de la sociedad civil en la gestión pública mucho más allá de los mecanismos tradicionales limitados al sufragio activo y pasivo, y también rebasando la tendencia hasta ese entonces, de encauzar toda forma de actividad política mediante los partidos políticos, debido a que resultaba notoria la pérdida progresiva de la representación de los ciudadanos que ostentaban las organizaciones políticas tradicionales durante la vigencia del sistema constitucional recientemente derogado, situación ésta que motivó la necesidad de buscar un diseño constitucional alternativo, el que quedó reflejado en una nueva concepción de la participación política en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En este orden de razonamiento, cabe advertir que del *Diario de Debates* de la Asamblea Nacional Constituyente que recoge la sesión correspondiente al 24 de octubre de 1999, fecha en que tuvo lugar la primera discusión en plenaria de los proyectos de disposiciones presentados en relación con los derechos políticos, y que dieron lugar a los actuales artículos 62 y 67, se desprende claramente la intención de superar el esquema de la llamada “partidocracia”, pasando de una democracia representativa a una participativa y protagónica, cuando los constituyentes señalan, por ejemplo, que “...la esencia de esta Constituyente se transforma cuando asumimos que el ciudadano y la ciudadana tengan la libre par-

¹⁵ Véase Pastor, Roberto V. y Martínez Dalmau, Rubén, “La configuración de los partidos políticos en la Constitución venezolana”, *Revista de Derecho Constitucional*, Caracas, núm. 4, enero-julio de 2001, pp. 375-389.

ticipación y decisión en el hecho político. La estructura de la participación política en Venezuela fue reducida a un pequeño circuito de partidos que deslegitimaron la voluntad popular...”. Esta idea también está presente en la exposición de motivos del nuevo texto constitucional, en la cual se señala, refiriéndose a la nueva concepción que inspira la normativa correspondiente a los derechos políticos:

Esta regulación responde a una sentida aspiración de la sociedad civil organizada que pugna por cambiar la cultura política generada por tantas décadas de paternalismo estatal y del dominio de las cúpulas partidistas que mediatizaron el desarrollo de los valores democráticos. De esta manera, la participación no queda limitada a los procesos electorales, ya que se reconoce la necesidad de la intención del pueblo en los procesos de formación, formulación y ejecución de las políticas públicas, lo cual redundaría en la superación de los déficit de gobernabilidad que han afectado nuestro sistema político debido a la carencia de sintonía entre el Estado y la sociedad...¹⁶

El cambio, incluso, condujo a la denominada despartidización de los organismos electorales, tal como lo destacó la Sala Constitucional en la misma sentencia antes citada:

Atendiendo a los postulados ideológicos que inspiraron la nueva concepción de la participación ciudadana, la novísima ley fundamental contempló una serie de reglas organizativas y funcionales para los órganos del Poder Electoral, entre ellas la despartidización de los mismos. Y no podía ser de otra manera, ya que el esquema del “equilibrio” o del juego de contrapesos entre las diversas organizaciones políticas, mediante el cual pretendía el sistema constitucional de 1961 garantizar la autonomía e imparcialidad de los órganos electorales, respondía a la anterior tesis acerca de la participación ciudadana, materializada fundamentalmente a través de la mediación de las organizaciones políticas. Luego, habiendo cambiado ese esquema, necesariamente debía cambiar también el basamento orgánico y organizativo de los órganos encargados de ejercer la función electoral. Y a tal fin se le dio rango constitucional a dos nuevos poderes, el Ciudadano (capítulo IV del título V) y el Electoral (capítulo V del mismo título), evolucionando entonces de la mera existencia de “órganos con autonomía funcional”, a verdaderas ramas del poder público, que lógicamente no pueden

¹⁶ Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 82, abril-junio de 2000, pp. 236 y ss.

considerarse como expresión de las organizaciones políticas existentes en un momento dado, sino como la concreción, bajo la investidura de la potestad pública, de la voluntad popular en las funciones de control y electoral, respectivamente.

Sin embargo, es necesario subrayar que esta nueva tesis constitucional sobre los mecanismos de participación ciudadana, así como la consagración de la despartidización del Poder Electoral, no comporta la necesaria exclusión de todo tipo de mecanismo de participación de los partidos políticos en el proceso electoral, como expresó esta Sala en la aludida sentencia dictada en el procedimiento de amparo constitucional intentado conjuntamente con el presente recurso de nulidad, sino que conduce a la instauración de un nuevo balance en la relación electorado-partidos políticos-Poder Electoral. No se trata, pues, de establecer un antagonismo entre los elementos de esta relación, sino de extender el ámbito de participación ciudadana, que en los últimos años estuvo monopolizado por los partidos políticos, mediante el establecimiento de diversas modalidades —no exclusivas ni excluyentes— que permitan al ciudadano participar efectivamente en la gestión pública de diversas maneras. Por ello se establecen como medios de participación política, además del sufragio activo y pasivo, una serie de mecanismos, algunos ya ensayados en el ordenamiento jurídico venezolano, y otros novedosos (consulta popular, revocación del mandato, las iniciativas legislativas ampliadas con relación a la Constitución de 1961, así como las iniciativas constitucional y constituyente, el cabildo abierto, etcétera).¹⁷

2. Concepto en la Ley de Partidos Políticos

Por su parte, en cuanto a Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 15 de diciembre de 1964, la misma define a los partidos políticos como aquellas “agrupaciones de carácter permanente, cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos”.¹⁸ Varios elementos se destacan de esta

¹⁷ *Ibidem*, pp. 238 y ss. Véase, asimismo, la sentencia de la Sala Electoral núm. 10 de 25 de febrero de 2000, en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 81, enero-marzo de 2000, pp. 170 y ss.

¹⁸ Artículo 2o. de la Ley de Partidos Políticos. Respecto a la naturaleza de los partidos políticos véase el dictamen de la Procuraduría General de la República, de 15 de noviembre de 1962, publicado en los *Dictámenes de la Procuraduría General de la República*, 1962, Caracas, 1963, pp. 43 y 53.

definición: en primer lugar la permanencia. Así, para que una asociación con fines lícitos pueda considerarse como partido político ha de tener carácter permanente y estar constituido con ese mismo carácter. En segundo lugar, los fines lícitos de la asociación han de ser el participar, por medios lícitos, en la vida política del país, es decir, han de ser fines políticos. Es necesario destacar, por otra parte, que es imprescindible la utilización de medios lícitos para la realización de los fines (artículo 70).¹⁹

En primer lugar, la ley exige el carácter permanente de la asociación política para que se la pueda considerar como partido político. Por tanto, las agrupaciones transitorias no se consideran partidos políticos ni podrán obtener la inscripción de funcionamiento. Esto produce, por otra parte, que cuando un partido político ha dejado de participar en las elecciones en dos períodos constitucionales sucesivos, la inscripción respectiva se cancelará por el Consejo Nacional Electoral.²⁰

En segundo lugar, la ley precisa la finalidad de los partidos políticos al señalar que deben “participar en la vida política del país”.²¹

Por tanto, la inscripción de los partidos políticos se debe cancelar por el Consejo Nacional Electoral cuando hayan dejado de participar en las elecciones en dos períodos constitucionales sucesivos,²² pues el legislador ha entendido que la forma de participar en la vida política del país y en la orientación de la política nacional²³ es la de participar en las elecciones por la orientación del sufragio.²⁴

Por otra parte, y por cuanto se trata de participar en la vida política del país, la ley ha establecido que los partidos políticos deben expresar en su acta constitutiva “que no suscribirán pactos que los obliguen a subordinar su actuación a directivas provenientes de entidades o asociaciones extranjeras”,²⁵ pues ello vendría a desnaturalizar la esencia de la República de Venezuela como Estado independiente. Sin embargo, en el mismo artículo 60. de la ley se establece que “en ningún caso esta disposición implicará prohibición para que los partidos participen en reuniones

¹⁹ Sobre el tema véase Brewer-Carías, Allan R., “Los partidos políticos en el derecho venezolano”, *Revista del Ministerio de Justicia*, Caracas, núm. 61, 1964.

²⁰ Artículo 27, letra “c”, de la Ley de Partidos Políticos.

²¹ Artículo 20., *ibidem*.

²² Artículo 27, letra “c”, *ibidem*.

²³ Artículo 20., *ibidem*, y artículo 115 de la Constitución.

²⁴ Artículo 40. de la Constitución.

²⁵ Artículo 60. de la Ley de Partidos Políticos.

políticas internacionales y suscriban declaraciones o acuerdos, siempre que no atenten contra la soberanía o la independencia de la nación o propicien el cambio por la violencia de las instituciones nacionales o el derrocamiento de las autoridades legítimamente constituidas”.

En tercer lugar, la ley, en su artículo 2o., establece que los partidos políticos, para perseguir sus fines políticos, deben utilizar medios lícitos permitidos por el ordenamiento jurídico venezolano, y especialmente, entre los medios lícitos, los “métodos democráticos”.²⁶

Por tanto, los partidos políticos deben establecer en la declaración de principios o en sus programas el compromiso de perseguir siempre sus objetivos a través de métodos democráticos, acatar la manifestación de la soberanía popular y respetar el carácter institucional y apolítico de las fuerzas armadas nacionales.²⁷

Como consecuencia de estos métodos democráticos que deben utilizar los partidos políticos para alcanzar sus propósitos, ellos deben garantizar, asimismo, en sus estatutos, “los métodos democráticos en su orientación y acción política, así como la apertura de afiliación sin discriminación de raza, sexo, credo o condición social;²⁸ y asegurarán a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido y en la fiscalización de su actuación”.²⁹

Por otra parte, y como consecuencia de los métodos democráticos que deben utilizar los partidos políticos, es obligación de los mismos el “no mantener directa ni indirectamente, ni como órgano propio ni como entidad complementaria o subsidiaria, milicias o formaciones con organización militar o paramilitar, aunque ello no comporte el uso de armas, ni a permitir uniformes, símbolos o consignas que proclamen o inviten a la violencia”, tal como lo consagra el artículo 25, ordinal 3, de la Ley.

²⁶ Artículo 67 de la Constitución. Sobre la utilización de métodos democráticos por parte de los partidos políticos véase el criterio de la Procuraduría General de la República en el dictamen de 15 de noviembre de 1962, publicado en *Dictámenes de la Procuraduría General de la República, 1962, cit.*, nota 18, pp. 41 y ss.

²⁷ Artículo 4o. de la Ley de Partidos Políticos. En este sentido, y respecto a las fuerzas armadas, el artículo 132 de la Constitución señala que “forman una institución *apolítica* obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación”.

²⁸ Artículo 61 de la Constitución.

²⁹ Artículo 5o. de la Ley de Partidos Políticos.

3. Naturaleza jurídica: en la Constitución, en la ley, en la jurisprudencia

El rango constitucional de la consagración de los partidos políticos como instrumentos a través de los cuales los ciudadanos pueden participar en la orientación de la política nacional, llevó incluso a la antigua Corte Suprema de Justicia, siguiendo una doctrina sentada por el antiguo Consejo Supremo Electoral en 1970, a considerar a los partidos políticos, desde el punto de vista histórico, sociológico y de la ciencia política, como “asociaciones políticas”, “asociaciones de derecho público”, o “entes jurídicos de derecho público”³⁰ considerando, por tanto, que le correspondía a cualquier ciudadano el derecho de denunciar ante el Consejo Nacional Electoral las infracciones en que a su juicio hubiera podido incurrir un partido determinado y, en consecuencia, que correspondía a dicho Consejo, en virtud de sus atribuciones, velar por que se cumplieran las exigencias legales en cuanto a la constitución y funcionamiento de los partidos políticos.³¹

Los partidos políticos, en todo caso, no son personas jurídicas de derecho público que, por ello, pudieran considerarse que ejercen alguna cuota parte del poder público en virtud de descentralización legal, pues aparte del papel que la Constitución les asigna como organizaciones con fines políticos a los efectos de canalizar la participación de los ciudadanos en la orientación política nacional, ni la Constitución ni ley alguna les atribuyen el ejercicio de poder público o de prerrogativa pública alguna,³² como al contrario sucede en otros sistemas políticos, como ocurrió en los Estados corporativos o fascistas que funcionaron en Europa hasta la Segunda Guerra Mundial, o en el esquema de los Estados de partido único, en los cuales la Constitución configura al partido como un órgano del Estado, como sucedió en la Constitución de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Por otra parte, es claro que si se tratara de personas jurídicas de derecho público, las personas que estuvieran al servicio de todos los partidos

³⁰ Sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia de 30 de enero de 1973, en *Gaceta Oficial* núm. 30112 de 26 de mayo de 1973.

³¹ *Idem*.

³² Véase Figueras Robisco, Alejandra, “Los partidos políticos en Venezuela: naturaleza jurídica y control de sus actos”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 63-64, 1995, pp. 5-28.

políticos estarían incursas en la prohibición de contratar con otras personas jurídicas de derecho público, como lo establece el artículo 145 de la Constitución, cuyo contenido, evidentemente, no puede referirse a los partidos políticos.

Como consecuencia, los partidos políticos en el régimen constitucional y legal venezolano tienen que considerarse como personas jurídicas de derecho privado de las que el artículo 19, ordinal 3, del Código Civil califica como “corporaciones”, los cuales, en virtud del papel político que la Constitución y la Ley de Partidos Políticos les asigna, están sujetos al control del Consejo Nacional Electoral, pero no resultando de ello, de manera alguna, que puedan dictar por sí mismos actos administrativos, pues no ejercen prerrogativa pública alguna. Así lo resolvió la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 26 de agosto de 1989, al señalar lo siguiente:

Como se observa, ni la previsión constitucional ni la definición misma que da de partidos políticos nuestro derecho positivo, en modo alguno permite configurarlos como personas jurídicas de derecho público.

En efecto, de acuerdo a los índices de publicidad antes mencionados, los partidos políticos ni forman parte de la estructura de la administración pública, ni han sido creados por actos de poder público. Por lo que respecta al disfrute de prerrogativas, no existe disposición alguna en la ley que se las haya acordado. Tampoco nos encontramos frente al supuesto de personas jurídicas de derecho privado, a las cuales el legislador las haya habilitado para dictar actos administrativos, como ocurre excepcionalmente en el supuesto previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, por lo que respecta a las fundaciones y empresas del Estado, las cuales, no obstante tratarse, por su forma, de personas jurídicas de derecho privado, se encuentran habilitadas expresamente para dictar las decisiones correspondientes en materia de averiguaciones administrativas. Tal prerrogativa, en virtud del carácter aislado, no es susceptible de convertirlas en personas de derecho público.

Todo lo anterior lleva a esta Corte a la conclusión de que los partidos políticos, no obstante la muy importante y decisiva participación en la vida pública del país, son personas jurídicas de derecho privado, cuyos actos no son susceptibles de ser calificados como actos administrativos. Cualquier divergencia que surja con motivo de una decisión del partido político o de uno de sus órganos, y la cual dé lugar al menoscabo de los derechos o intereses de un particular, debe ser sometida a la consideración del

Consejo Supremo Electoral de conformidad con las previsiones correspondientes establecidas en la Ley de Partidos Políticos. En consecuencia, el acto administrativo será, precisamente, la decisión que al respecto adopte el Consejo Supremo Electoral, y éste sería el acto impugnable por la vía del contencioso administrativo, sujeto al control judicial de constitucionalidad y de legalidad por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Esta Corte debe entonces concluir que los partidos políticos no son personas jurídicas de derecho público, ni pueden considerarse que ejercen potestades de poder público, pues el papel que la Constitución les asigna a los efectos de canalizar la participación de los ciudadanos en la orientación política nacional no es susceptible de calificar de prerrogativa lo que simplemente es una función, aunque sí, de gran relevancia para el desarrollo de la vida pública del país.

Por las razones expuestas, al no poder calificarse como actos administrativos los impugnados ante esta instancia jurisdiccional, por tratarse de un acto emanado de un partido político, esta Corte debe declarar improcedente el recurso contencioso administrativo de anulación intentado, ya que sólo contra los actos administrativos procede el ejercicio del mencionado recurso, y así se decide.³³

4. Constitución y/o formación de los partidos políticos: libertad amplia, restricciones, regulaciones especiales

El régimen de formación y constitución de los partidos políticos, tanto nacionales como regionales, está establecido en la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 1964, otorgándose una amplia libertad para ello.

El trámite inicial previsto en la ley es que los grupos de *ciudadanos* que deseen constituir un partido político deberán participarlo a la autoridad civil del distrito o departamento con indicación de las oficinas locales que establecerán, en cuyos frentes y en forma visible para el público colocarán un aviso o placa indicativa del nombre provisional con que actúan. Así lo establece el artículo 8o. de la ley. En todo caso, serán clausurados los locales de asociaciones o grupos políticos que funcionen sin haber cumplido con los requisitos antes señalados.

³³ Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 39, 1989, pp. 149-151. Véanse los comentarios a esta sentencia en Figueras Robisco, Alejandra, *op. cit.*, nota anterior, pp. 5-28.

La ley, por otra parte, permite el funcionamiento provisional de asociaciones de *ciudadanos* que postulen candidatos durante los procesos electorales conforme a la Ley Orgánica del Sufragio, mientras dure el proceso electoral, y los autoriza en el artículo 8o. para que tengan y organicen locales y oficinas como los partidos políticos, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el funcionamiento provisional de los partidos políticos, visto anteriormente.

A los fines de la regulación sobre la constitución definitiva de los partidos políticos, la vigente Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones establece dos tipos de organizaciones: los partidos políticos nacionales y los partidos políticos regionales, cuyos requisitos de constitución se analizan más adelante.

Por otra parte, de acuerdo con la misma ley, los partidos políticos deben adoptar una denominación distinta de la de otros partidos políticos debidamente registrados. Dicha denominación no podrá incluir nombres de personas ni de iglesias, ni ser contraria a la igualdad social y jurídica, ni expresiva de antagonismo hacia naciones extranjeras, ni en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la patria o con emblemas religiosos. Por su parte, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política también precisa que desde su inscripción, los partidos políticos deben indicar al Consejo Nacional Electoral el color, combinación de colores o símbolos que deseen para distinguir sus postulaciones (artículo 134).

Los partidos políticos deberán dar cuenta al Consejo Nacional Electoral, dentro de los diez días siguientes, de toda determinación que cambie la denominación del partido que, por otra parte, sólo puede hacerse conforme a las reglas antes enunciadas.³⁴

Además de las obligaciones derivadas de la propia naturaleza y definición legal de los partidos políticos antes analizadas, y de las otras referidas al financiamiento de los mismos que se analizarán más adelante, el artículo 25 de la ley establece que son obligaciones de los mismos las siguientes:

- 1) Adecuar su conducta a la declaración de principios, acta constitutiva, programa de acción política y estatutos debidamente registrados.

³⁴ Artículo 7o. de la Ley de Partidos Políticos.

- 2) Enviar copia al organismo electoral correspondiente de las modificaciones introducidas en los documentos mencionados anteriormente.
- 3) No mantener directa ni indirectamente, ni como órgano propio ni como entidad complementaria o subsidiaria, milicias o formaciones con organización militar o paramilitar, aunque ello no comporte el uso de armas, ni a permitir uniformes, símbolos o consignas que proclamen o inviten a la violencia.

Dentro del Consejo Nacional Electoral, conforme al artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Electoral, corresponden a la Oficina Nacional de Participación Política las siguientes funciones:

- a) Formar, organizar y actualizar el registro de las organizaciones con fines políticos, grupo de electores, agrupaciones de ciudadanas y ciudadanos, de conformidad con lo establecido en la ley.
- b) Tramitar las solicitudes de constitución, renovación y cancelación de organizaciones con fines políticos, la determinación de sus autoridades legítimas y sus denominaciones provisionales, colores y símbolos de conformidad con la ley.

V. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN / FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL REGIONAL

1. *La solicitud de inscripción*

Los partidos políticos regionales se constituirán mediante su inscripción en el registro que al efecto llevará el Consejo Nacional Electoral. Las solicitudes de inscripción deben ir acompañadas de los siguientes documentos.³⁵

- 1) Nómina de integrantes del partido en número no inferior al 0,5% de la población inscrita en el registro electoral de la respectiva entidad. La nómina especificará sus nombres y apellidos, edad, domicilio y cédula de identidad.

³⁵ Artículo 10 de la Ley de Partidos Políticos.

Los integrantes del partido que aparezca en esta nómina deberán estar domiciliados en la respectiva entidad.

- 2) Manifestación de voluntad de los integrantes del partido de pertenecer a él.³⁶
- 3) Tres ejemplares de su declaración de principios, de su acta constitutiva, de su programa de acción política y de sus estatutos. Uno de estos ejemplares se archivará en el expediente del Consejo Supremo Electoral, otro se enviará al Ministerio de Relaciones Interiores y el tercero será remitido a la gobernación correspondiente.
- 4) Descripción y dibujo de los símbolos y emblemas del partido.
- 5) Indicación de los supremos organismos del partido, personas que los integran y los cargos que dentro de ellos desempeñan.

La solicitud de inscripción podrá ser tramitada directamente por los interesados ante el Consejo Supremo Electoral o por intermedio de la gobernación de la respectiva entidad. En todo caso, los directivos del partido deberán autorizar con su firma todos los documentos requeridos para la constitución del partido enumerados anteriormente, de acuerdo con sus disposiciones estatutarias.

2. La publicación y la impugnación de nombres

El Consejo Nacional Electoral, al recibir la solicitud de inscripción, deberá entregar constancia de ello a los interesados y ordenará su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República y en la gaceta de la entidad correspondiente, dentro de los cinco días siguientes.

Cuando la solicitud se haga a través de la gobernación regional, la Secretaría de Gobierno cumplirá con la tramitación establecida y hará la publicación en la *Gaceta del Estado* en el mismo plazo antes señalado, remitiendo los recaudos al Consejo Nacional Electoral, con excepción de la nómina de militantes del partido.

³⁶ Estos dos primeros requisitos no tienen que cumplirse, sin embargo, por “los grupos de ciudadanos que hubieren presentado planchas de candidatos en las últimas elecciones regionales o nacionales, según el caso, y hubieren obtenido el 3 por ciento de los votos emitidos... pero deberán someterse a los demás requisitos para la constitución de partidos políticos”.

El Consejo Nacional Electoral podrá designar delegados, al recibir la información de que se ha solicitado el registro de un partido regional, para que supervisen o tomen a su cargo la tramitación de los recaudos.

En la publicación de la solicitud a que se ha hecho referencia, se expresará el *derecho* de cualquier *ciudadano* para revisar, en la Secretaría de Gobierno de la respectiva entidad, la nómina de los integrantes del partido y para impugnar el uso indebido de algún nombre.³⁷ A estos efectos, cuando la solicitud de inscripción se ha hecho directamente ante el Consejo Nacional Electoral, éste remitirá a la gobernación correspondiente la nómina de los integrantes del partido.

La impugnación de nombres la oirá, comprobará y certificará el Consejo Nacional Electoral a través de sus delegados o del secretario de gobierno, con la simple confrontación de su cédula de identidad.³⁸

3. La devolución de la solicitud

Una vez transcurridos treinta días a partir de la fecha de la publicación, la gobernación respectiva debe enviar al Consejo Nacional Electoral la nómina con las observaciones o impugnaciones que se le hubieren hecho.

El Consejo Nacional Electoral, si no se han cumplido todos los extremos legales, devolverá la solicitud, haciendo constar por escrito los reparos formulados, siempre que no se trate de una negativa de la inscripción. Los interesados, dentro de los diez días siguientes, podrán presentar los nuevos recaudos necesarios para formalizar la solicitud y el Consejo resolverá dentro de los diez días siguientes de haber recibido respuesta a los reparos formulados. Así lo establece el artículo 12 de la ley.

³⁷ Se trata de la protección específica del nombre como uno de los derechos de la personalidad. Es de destacar, por otra parte, que la Ley de Partidos Políticos no consagra otra forma de oposición a la inscripción de partidos regionales, salvo esta de la oposición al uso de algún nombre. Al contrario, en la constitución de partidos políticos nacionales se admite la oposición a la inscripción de los mismos por cualquier motivo. No se comprenden los motivos por los cuales se estableció este régimen distinto en materia de oposición a la inscripción de partidos políticos.

³⁸ Los servicios de la Oficina Nacional de Identificación, creada por la Ley Orgánica de Identificación, deben atender cualquier requerimiento que les sea hecho a los fines del cumplimiento de la disposición del artículo 12 de la ley.

4. La objeción del Ministerio de Relaciones Interiores

Tal como lo indica el artículo 14 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, el Ministerio de Relaciones Interiores podrá objetar la solicitud de inscripción de cualquier partido ante el Consejo Nacional Electoral, indicando las razones en que se fundamenta.

Si fueran rechazadas las objeciones por el Consejo Nacional Electoral, el Ejecutivo Nacional, por medio de la Procuraduría General de la República, podría recurrir contra ese acto ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, la cual decidirá en la forma y dentro de los lapsos establecidos para la negativa de inscripción, que veremos más adelante.

5. La inscripción

Si los interesados han cumplido con todos los requisitos legales, y no ha habido objeción del Ejecutivo Nacional, o si ha sido rechazada definitivamente, el Consejo Nacional Electoral, dentro de los quince días siguientes al recibo de la solicitud y sus recaudos, luego de transcurridos los treinta días siguientes a las publicaciones, procederá a inscribir al partido en su registro.

Hecha la inscripción del partido, el Consejo Nacional Electoral debe comunicar su decisión a los interesados y publicarla en la *Gaceta Oficial* de la República y en la gaceta de la entidad correspondiente, dentro de los cinco días siguientes.³⁹

Conforme lo establece el artículo 21 de la ley, desde la fecha de la publicación de su registro, el partido político adquirirá personería jurídica y podrá actuar, a los fines de sus objetivos políticos, en todo el territorio de la entidad regional respectiva.

6. La negativa de inscripción

La decisión del Consejo Nacional Electoral puede ser también denegatoria de la solicitud y, por tanto, de negativa de la inscripción solicitada. Cuando así sea, esta decisión también debe ser notificada a los interesados y publicada en la *Gaceta Oficial* de la República y en la gaceta de la entidad correspondiente, dentro de los cinco días siguientes. En todo

³⁹ Artículos 12 y 13 de la Ley de Partidos Políticos.

caso, en la decisión de negativa de la inscripción se expresarán las razones que para ello tuvo el Consejo Nacional Electoral,⁴⁰ es decir, debe tratarse de un acto administrativo motivado.⁴¹

Este acto administrativo decisorio de negativa de inscripción se podrá recurrir dentro de los quince días siguientes a la publicación en la *Gaceta Oficial*, ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

La Sala Electoral deberá decidir en la decimaquinta audiencia siguiente al recibo de las actuaciones, pudiendo, tanto el Consejo Nacional Electoral como los interesados, promover y evacuar los alegatos y pruebas que estimen procedentes dentro de las diez primeras audiencias de aquel lapso.

Cuando la decisión de la Sala Electoral sea revocatoria de la del Consejo Nacional Electoral, éste debe proceder a inscribir al partido dentro de los tres días siguientes a la decisión de la Sala Electoral.⁴²

7. La renovación de la nómina

Los partidos políticos regionales deben renovar, en el curso del año en que comience cada periodo constitucional, su nómina de inscritos en el porcentaje del 0,5% en la forma señalada para su constitución.⁴³

VI. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN / FORMACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL

1. La solicitud de inscripción

Los partidos políticos nacionales se constituirán mediante su inscripción en el registro que al efecto llevará el Consejo Nacional Electoral.

Las solicitudes de inscripción deberán ir acompañadas de los siguientes documentos:⁴⁴

⁴⁰ Artículo 13 de la Ley de Partidos Políticos.

⁴¹ Sobre la motivación de los actos administrativos véase el artículo 99 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

⁴² Artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos.

⁴³ Artículo 26, *ibidem*.

⁴⁴ Artículo 16, *ibidem*.

1) Dos ejemplares de su acta constitutiva, de su declaración de principios, de su programa de acción política y de sus estatutos. Uno de estos ejemplares se archivará en el respectivo expediente del Consejo Nacional Electoral y el otro será remitido al Ministerio de Relaciones Interiores.

Cuando se trate de partidos políticos regionales que hubieren acordado su fusión para constituir una organización nacional, así se expresará en la respectiva acta constitutiva, acompañándose copia fehaciente del voluntario consentimiento expresado por cada una de las organizaciones regionales, de acuerdo con sus estatutos, para convertirse en partido nacional.⁴⁵

- 2) Debe acompañarse, además, constancia auténtica de que el partido ha sido constituido por lo menos en doce de las entidades regionales, conforme a las normas y procedimientos a que se ha hecho referencia anteriormente. En este sentido, y a los efectos de la solicitud de inscripción *regional* conforme al artículo 10 de la ley, el partido en trámite de organización nacional podrá presentar los referidos recaudos ahí solicitados al partido nacional, agregando las correspondientes disposiciones transitorias para su actuación regional mientras se cumplen aquellos trámites.⁴⁶
- 3) En tercer lugar, debe presentarse con la solicitud, la descripción y dibujo de los símbolos y emblemas del partido.
- 4) Por último, debe acompañarse la indicación de los organismos nacionales de dirección, las personas que los integran y los cargos que dentro de ellos desempeñan.

Los directores del partido deben autorizar con su firma las actuaciones precedentes, de acuerdo con las disposiciones estatutarias respectivas.

2. *La publicación y la oposición*

El Consejo Nacional Electoral, al recibir la solicitud de inscripción, entregará constancia de ello a los interesados y ordenará su publicación en la *Gaceta Oficial*, dentro de los cinco días siguientes. En dicha publi-

⁴⁵ Artículo 17, *ibidem*.

⁴⁶ Artículo 11, *ibidem*.

cación se expresará el derecho de cualquier *ciudadano* a impugnar la solicitud de inscripción.

Los ciudadanos tendrán treinta días, contados a partir de la publicación de la solicitud, para oponerse a la inscripción del partido, y tendrán, si así lo hacen, veinte días para presentar las pruebas y alegatos que consideren pertinentes. El Consejo Nacional Electoral debe decidir dentro de los diez días siguientes.

En todo caso, de la decisión del Consejo Nacional Electoral, los que hubiesen hecho oposición o los promotores del partido, podrán recurrir ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia dentro de los diez días siguientes a la fecha de la decisión. La Sala Electoral deberá decidir en la decimaquinta audiencia siguiente al recibo de las actuaciones, pudiendo el Consejo Nacional Electoral, como los interesados, promover y evacuar los alegatos y pruebas que estimen procedentes dentro de las diez primeras audiencias de aquel plazo.⁴⁷

3. La objeción del Ministerio de Relaciones Interiores

Al igual de lo que regula la ley respecto a los partidos regionales, el artículo 20 de la misma establece que el Ministerio de Relaciones Interiores podrá objetar la solicitud de inscripción de cualquier partido nacional ante el Consejo Nacional Electoral, indicando las razones en que se fundamente, de acuerdo con lo prescrito en la ley. Si las objeciones fueren rechazadas, el Ejecutivo Nacional, por conducto del procurador General de la República, podrá recurrir ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en la forma y dentro de los lapsos que analizamos anteriormente.⁴⁸

4. La inscripción

Transcurridos treinta días a contar de la fecha de la publicación de la solicitud de inscripción del partido político nacional, si no se hubiere formulado oposición razonada ni objeción por parte del Ministerio de Relaciones Interiores y si el Consejo Nacional Electoral considerare que

⁴⁷ Artículo 18, *ibidem*.

⁴⁸ Artículos 18 y 20, *ibidem*.

han sido llenados los requisitos legales, procederá a inscribir al partido en su registro dentro de los cinco días siguientes al vencimiento de aquel plazo.⁴⁹

Una vez hecha la inscripción del partido, el Consejo Nacional Electoral debe proceder a comunicarla a los interesados y a publicarla en la *Gaceta Oficial* dentro del lapso de cinco días.⁵⁰ Desde la fecha de la publicación de su registro, el partido político nacional adquirirá personería jurídica y podrá actuar, a los fines de sus objetivos políticos, en toda la República.

5. *La negativa de inscripción*

Sin embargo, también la decisión del Consejo Nacional Electoral puede ser en sentido negativo cuando considere que no se han cumplido los requisitos legales de inscripción. La decisión denegatoria de la solicitud debe también publicarse en la *Gaceta Oficial* y comunicarse a los interesados. De acuerdo con el artículo 19 de la ley, el Consejo Nacional Electoral debe expresar las razones que tuvo para negar la inscripción. Se trata de la necesaria motivación del acto administrativo denegatorio.

Contrariamente a lo estipulado en materia de negativa de inscripción de partidos políticos regionales,⁵¹ la ley no reguló en forma expresa la impugnación ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia del acto administrativo denegatorio de inscripción de partidos políticos nacionales. Sin embargo, consideramos que el artículo 15 de la ley, ya analizado, es perfectamente aplicable por vía analógica a los partidos políticos nacionales.

6. *La constitución de seccionales regionales*

En caso de partidos políticos nacionales, la ley regula expresamente la constitución de seccionales regionales. En efecto, la ley vigente somete la constitución de seccionales regionales, en las entidades donde no se hubiera constituido con anterioridad a su inscripción en el registro del

⁴⁹ Artículo 18, *ibidem*.

⁵⁰ Artículo 19, *ibidem*.

⁵¹ Artículo 15, *ibidem*.

Consejo Nacional Electoral, al cumplimiento de lo establecido en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 10 de la misma, referido a la constitución de partidos políticos regionales, analizado anteriormente.

En todo caso, la representación de las seccionales, mientras quedan definitivamente constituidas, corresponde a las autoridades partidistas nacionales.

7. La renovación de la nómina

Los partidos políticos nacionales también deben renovar, en el curso del año en que comience cada periodo constitucional, su nómina de inscritos en el porcentaje del 0,5% en la forma señalada para la constitución de los partidos regionales, ya analizada. Sin embargo, los partidos que hubieran obtenido en las elecciones nacionales correspondientes el 1% de los votos emitidos, sólo tendrán que presentar una constancia de la votación que obtuvieron, debidamente certificada por el respectivo organismo electoral.⁵²

VII. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS

La estructura interna de los partidos políticos no está regulada ni definida en la Ley de Partidos Políticos. Esa materia corresponde ser regulada en los estatutos de los mismos.

Sin embargo, los partidos políticos están obligados, conforme al artículo 25.6 de la Ley de Partidos Políticos, a participar por escrito al Consejo Nacional Electoral, en cada oportunidad, los nombres de las personas que integren los supremos órganos directivos del partido y los cargos que dentro de ellos desempeñen. En los estados y en el Distrito Capital, esta participación debe hacerse ante la gobernación respectiva, la cual debe remitir copia al Consejo Nacional Electoral.

Como consecuencia de esta participación, en caso de conflicto entre directivas paralelas designadas por facciones distintas dentro de los partidos políticos, el Consejo Nacional Electoral tiene competencia para determinar cuál de las directivas, a su juicio y conforme a los estatutos del partido, es la que reconoce como tal. Esta decisión puede ser impugnada

⁵² Artículo 26, *ibidem*.

por vía de recurso contencioso-electoral ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo.

VIII. DEMOCRACIA INTERNA, DERECHO DE PARTICIPACIÓN

La Constitución establece que, en todo caso, las asociaciones políticas deben seguir métodos democráticos no sólo en su organización sino en su funcionamiento y dirección. Para asegurar su democratización interna, el artículo 67 de la Constitución precisa que tanto los titulares de sus órganos de dirección como los candidatos de los partidos y asociaciones políticas a los diversos cargos de elección popular, deben ser “seleccionados en elecciones internas con la participación de sus integrantes”.

En tal sentido, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en la sentencia núm. 38 de 28 de abril de 2000 (caso *Arsenio Henríquez y otro vs. Movimiento al Socialismo —MAS—*), estableció el siguiente criterio:

En tal sentido, se observa que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, orientada por uno de los principios que la informan, como lo es la participación protagónica de los ciudadanos en los asuntos públicos, consagró el derecho a la asociación en organizaciones con fines políticos, cuya estructura debe garantizar métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. A tal fin, las organizaciones políticas que se crearen deberán incluir en su ordenamiento interno aquellas normas que desarrolleen y garanticen el cumplimiento de este mandato, de igual modo, las ya existentes tienen el deber ineludible de adaptar sus reglamentos y estatutos a esta exigencia constitucional, en caso de que los dictados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución, no garanticen el derecho constitucional referido, y la participación de sus integrantes en su organización y funcionamiento. Ello, con el apoyo del recién creado Poder Electoral que tiene a su cargo, por mandato constitucional, garantizar la participación de los ciudadanos, a través de procesos comiciales transparentes, imparciales, eficientes y confiables, que se celebren, entre otros, en las mismas organizaciones con fines políticos.

Los partidos políticos han de tener, entonces, necesariamente un carácter democrático; la actividad del partido en todo momento debe garantizar, preservar y desarrollar los principios democráticos contenidos en la Constitución, desechar cualquier conducta o práctica que distorsione el carácter democrático exigido por ella, debiendo abstenerse de cualquier mé-

todo que vulnere las formas establecidas para acceder, ejercer y participar en el sistema político venezolano. Tales principios deben estar garantizados en su seno, es decir, dichas, organizaciones deben asegurar a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido.

Así pues, en atención al derecho consagrado en el artículo 67 de la Constitución, y con el objeto de respetar los principios democráticos y dar cumplimiento a lo dispuesto en el referido artículo, en cuanto a que los “*organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes*”, los partidos políticos pueden dictar la normativa pertinente que regule esa forma de elección. El nuevo esquema impone a estos organismos, en el ejercicio de tal facultad, el recato y prudencia necesaria que garantice que la voluntad de sus respectivos colectivos se exprese en forma diáfana, evitando con ello la tentación de convertirse en instrumentos confiscatorios de la expresión o voluntad popular; en consecuencia, los candidatos deben ser seleccionados de conformidad con el proceso eleccionario interno instaurado en el que participen sus integrantes.⁵³

En todo caso, a fin de garantizar la organización interna democrática de los partidos políticos, el artículo 293, ordinal 6, de la Constitución, ha atribuido al Poder Electoral la función de organizar las elecciones de las organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley.

IX. TRATAMIENTO DEL TEMA DE GÉNERO

En la Constitución de 1999, a pesar de que toda ella está redactada respetándose en todos sus artículos la referencia expresa al género femenino, al configurarse el principio de igualdad en términos absolutos (artículo 21) se eliminó toda posibilidad de que en la legislación se pudiera establecer un tratamiento especial al género femenino mediante, por ejemplo, la regulación de cuotas de participación en las asambleas o cuotas en las listas de candidatos. Por ello fue que, precisamente, con base en la norma del artículo 21 de la Constitución, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en la sentencia núm. 52 de 19 de mayo de 2000 (caso *Sonia Sgambatti vs. Consejo Nacional Electoral*), consideró

⁵³ Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 82, abril-junio de 2000, pp. 333 y ss.

como tácitamente derogado el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política que establecía la llamada “cuota electoral femenina”, con base en los siguientes argumentos:

El citado artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política impone a los partidos y grupos de electores la obligación de conformar la postulación de sus listas a los cuerpos deliberantes, con un porcentaje que represente como mínimo el treinta por ciento (30%) de los candidatos postulados, lo cual a entender de esta Sala revela una ostensible contradicción con el artículo 21 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; en efecto, el principio de igualdad opera en dos planos diferentes: frente al legislador (igualdad en la ley) y en aplicación de la ley. En el primer caso la preservación de la igualdad en la ley impide que se puedan configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a las personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentren en la misma situación, por lo que cuando el legislador en uso de su potestad actúa en forma contraria al criterio antes referido, es decir, configura el presupuesto de hecho de la norma creando una mejor posición para una persona o grupo de personas, y dotándolo de esta manera de un régimen jurídico más favorable que el de otros, incurre en una infracción del principio de igualdad por parte del legislador.

En efecto, el análisis del artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política pone en evidencia que el legislador creó, basado en la situación en la que se encontraba para ese momento la mujer, una situación más favorable para éstas en la integración de las listas que deben ser presentadas para la elección de los cuerpos deliberantes con la finalidad de materializar en la práctica el principio de igualdad recogido en la Constitución de 1961.

Ahora bien, advierte esta Sala que si bien dicho dispositivo pudo ser congruente, o estar en sintonía con la Constitución de 1961, no es posible afirmar lo mismo cuando se confronta con la Constitución de 1999, ya que no ha sido esa la intención plasmada en nuestra carta magna, por cuanto la situación en la que se encuentra la sociedad venezolana ha variado notablemente, motivo por el cual se estableció plena igualdad entre el hombre y la mujer, al dotársele de los mismos derechos incluyendo políticos, y colocándolos en el mismo plano de igualdad, esto es, identidad de condiciones y oportunidades para ejercer derechos especialmente atinentes a los cargos de elección popular, sin que exista norma alguna que restrinja, limite o menoscabe el ejercicio de estos derechos de las mujeres. Más aún,

reconoce ambos géneros indistintamente, en cada una de las normas referidas a cargos públicos (véase, en este sentido, el título IV de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela relativo al Poder Público).

En consonancia con los argumentos antes expuestos, considera esta Sala oportuno destacar que es un hecho notorio que el sexo masculino milita en mayor número en las agrupaciones políticas que las mujeres, y que la militancia política en todas las sociedades y en todos los tiempos siempre ha estado reducida a una proporción mínima de población, y los liderazgos que resultan en la misma son producto del trabajo político perseverante de los integrantes de las asociaciones con fines políticos, los cuales militan voluntariamente en sus agrupaciones independientemente de su sexo. Muy por el contrario, no se debe a limitaciones establecidas al sexo femenino, ni mucho menos a la serie de tareas hogareñas a las que el sexo femenino pudiera encontrarse obligado (véase, en este sentido, sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, del 28 de mayo de 1998, caso Enrique Yésica Allup).

Aunado a lo anterior, resulta procedente señalar que el artículo 67 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que: *“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho a asociarse, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con participación de sus integrantes...”*, de lo cual se desprende que la selección de los postulados por cada organización con fines políticos se realizará mediante mecanismos democráticos, y con total prescindencia del sexo al que pertenecen.

De lo expuesto se desprende que el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política ha quedado derogado, por no guardar correspondencia con lo establecido en torno al derecho a la igualdad y no discriminación en el texto constitucional, en virtud de la norma derogatoria única *ejusdem*, configurándose una inconstitucionalidad sobrevenida y así se decide.⁵⁴

X. NORMAS CON RELACIÓN A OTROS GRUPOS AFILIADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El artículo 125 de la Constitución garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la participación política y la obligación del Estado de garan-

⁵⁴ Véase *ibidem*, pp. 255 y 256.

tizar la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales (consejos estatales) y locales (consejos municipales) con población indígena, conforme a la ley.

Asimismo, el artículo 186 de la Constitución dispone que los pueblos indígenas elegirán tres diputados, de acuerdo con lo que se establezca en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

XI. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Prohibición del financiamiento público*

Contrariamente a lo que se regulaba en la legislación electoral preconstitucional, el artículo 67 de la Constitución expresamente prohíbe el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado. Se cambió así, radicalmente, el régimen de financiamiento público a los partidos políticos previsto en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (artículo 203), mediante el cual se buscaba mayor equilibrio y equidad para la participación electoral, evitando los desequilibrios y perversiones que podría producir el solo financiamiento privado (por el narcofinanciamiento por ejemplo) y el eventual financiamiento público indirecto sólo para los partidos de gobierno.⁵⁵ Se abandonó así la tendencia inversa que predomina en el derecho comparado.

Incluso, para evitar cualquier financiamiento público indirecto, no sólo la Constitución establece expresamente que los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna (artículo 145), sino que las direcciones de las asociaciones con fines políticos no pueden contratar con entidades del sector público (artículo 67). El primer principio, sin embargo, desde que se publicó la Constitución, ha sido sistemáticamente vulnerado al ejercer el presidente de la República, algunos de sus ministros y otros altos funcionarios de la administración pública, y el presidente de la Asamblea Nacional, los principales cargos directivos del partido de gobierno.

⁵⁵ Véase en general, sobre el tema, Brewer-Carías, Allan R., “Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela”, *Financiamiento y democratización interna de partidos políticos. Memoria del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, 1991, pp. 121-139. Véase nuestra propuesta en relación con este artículo en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, t. II, p. 128.

2. Financiamiento privado y su control

En todo caso, el artículo 67 de la Constitución remite a la ley para regular lo concerniente al financiamiento y las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Asimismo, la ley debe regular las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos, propendiendo a su democratización.

La Ley de Partidos Políticos, en esta materia, establece como restricción general en el artículo 25.4 que los partidos no pueden “aceptar donaciones o subsidios de las entidades públicas, tengan o no carácter autónomo; de las compañías extranjeras o con casa matriz en el extranjero; de empresas concesionarias de obras públicas; de cualquier servicio o de bienes de propiedad del Estado, de Estados extranjeros o de organizaciones políticas extranjeras”.⁵⁶

La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, por su parte, prohíbe a las organizaciones políticas y candidatos electorales recibir contribuciones anónimas (artículo 202).

A los efectos del control, la Ley de Partidos Políticos dispone que éstos deben llevar una documentación contable en la que consten los ingresos y la inversión de los recursos del partido. Estos libros de contabilidad y sus respectivos comprobantes deben ser conservados durante cinco años, por lo menos, contados a partir del último asiento de cada uno de ellos (artículo 25.5).

Ahora bien, el control del financiamiento de los partidos políticos corresponde al Consejo Nacional Electoral, a cuyo efecto, el artículo 33.25 de la Ley Orgánica del Poder Electoral le atribuye competencia para “velar por el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico en relación con el origen y manejo de los fondos de las organizaciones con fines políticos”; y a la Comisión de Participación Política y Financiamiento, la cual, conforme al artículo 66 de la misma ley, tiene las siguientes funciones:

⁵⁶ Ello con el fin de evitar en todo momento que los partidos políticos suscriban pactos que los obliguen a subordinar su actuación a directivas provenientes de entidades o asociaciones extranjeras, como lo prohíbe el artículo 60. de la Ley de Partidos Políticos.

- 1) Vigilar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en relación con los fondos y el financiamiento de las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupos de electores, asociaciones de ciudadanas o ciudadanos, y de las candidatas o los candidatos por iniciativa propia.
- 2) Investigar el origen y destino de los recursos económicos utilizados en las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupo de electores, asociaciones de ciudadanas o ciudadanos y de las candidatas o candidatos postuladas o postulados por iniciativa propia, de conformidad con lo establecido en la ley.

Adicionalmente, el artículo 69 de la Ley Orgánica del Poder Electoral atribuye a la Dirección Nacional de Financiamiento las siguientes funciones:

- 1) Sustanciar las investigaciones que le delegue la Comisión de Financiamiento y Participación Política sobre el origen y destino de los recursos económicos destinados a las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupo de electores y de las candidatas o candidatos postuladas o postulados por iniciativa propia, de conformidad con lo establecido en la ley.
- 2) Sustanciar las investigaciones que le delegue la Comisión de Financiamiento y Participación Política relacionadas con el origen y destino de los gastos de los fondos de financiamiento de las organizaciones con fines políticos, grupos de electores y de las candidatas o candidatos postuladas o postulados por iniciativa propia, de conformidad con lo establecido en la ley.
- 3) Recibir, organizar y archivar los recaudos sobre el origen de los fondos y el financiamiento de las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupos de electores, asociaciones de ciudadanas o ciudadanos y de las candidatas o candidatos postuladas o postulados por iniciativa propia.

3. Sanciones

La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política establece como falta electoral, penada con multa, al “candidato que no presente informe sobre sus ingresos y gastos de campaña electoral ante el Consejo Nacio-

nal Electoral en los términos establecidos en la ley” (artículo 254.13). La misma ley regula como delito penado con prisión de 2 a 3 años, al responsable de los partidos políticos o grupos de electores, así como al candidato que reciba contribuciones o financiamiento de forma anónima (artículo 258.3).

XII. COALICIONES, FUSIONES Y ALIANZAS

La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política establece una amplia libertad de alianzas entre las organizaciones políticas con motivo de la postulación de candidatos. Considera la ley que existe alianza cuando dos o más organizaciones políticas presenten postulaciones idénticas. En el caso de elecciones de organismos deliberantes, “las postulaciones son idénticas cuando están conformadas por las mismas personas y en el mismo orden” (artículo 9o.).

La consecuencia de las alianzas es que conforme a la ley, sólo en el caso de dichas alianzas se sumarán los votos que otorgan los candidatos postulados por diversas organizaciones políticas en la circunscripción correspondiente.

XIII. EXTINCIÓN / CANCELACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CAUSAS

1. *La cancelación del registro de los partidos políticos*

La Ley de Partidos Políticos establece, en su artículo 27, diversas causales de cancelación del registro de los partidos políticos. Ellas son:

- 1) Por solicitud del propio partido, conforme a sus estatutos.
- 2) Como consecuencia de su incorporación a otro partido o de su fusión con éste.
- 3) Cuando haya dejado de participar en las elecciones en dos períodos constitucionales sucesivos.
- 4) Cuando se compruebe que ha obtenido su inscripción en fraude a la ley, o ha dejado de cumplir los requisitos en ella señalados, o su actuación no estuviese ajustada a las normas legales. En esta causal puede incluirse el incumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos antes vistas.

En caso de producirse alguna de las causales de cancelación del registro de un partido político, el Consejo Nacional Electoral podrá hacerlo, actuando de oficio o a petición del Ministerio de Relaciones Interiores y de Justicia, del Ministerio Público o de otro partido.⁵⁷ En todo caso, ninguna revocatoria podrá acordarla el Consejo Nacional Electoral sin la previa citación del partido afectado⁵⁸ en las personas que ejerzan su representación de conformidad con sus estatutos, quienes podrán oponerse a la cancelación, promoviendo y evacuando las pruebas conducentes y exponiendo por escrito los alegatos que estimen procedentes.

Establece el artículo 27 de la ley que todo ese procedimiento debe cumplirse dentro del término de treinta días computados a partir de la citación del partido afectado. Si transcurre este término sin que haya habido oposición, quedará definitivamente cancelado el registro y se publicará la decisión en la *Gaceta Oficial*.

Si, por el contrario, hubiere habido oposición a la decisión recaída, podrá recurrirse ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en la forma que se indicó al examinar la negativa de inscripción, y en tanto no recaiga sentencia definitivamente firme el partido podrá continuar sus actividades ordinarias.

En todo caso, el Consejo Nacional Electoral debe publicar en la *Gaceta Oficial* y en los demás órganos de publicidad que crea necesarios el respectivo asiento de cancelación del partido, excepto cuando lo fuera por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia,⁵⁹ en cuyo caso ésta cuidará de su aplicación.⁶⁰

2. *La disolución de los partidos políticos*

La Ley de Partidos Políticos no sólo regula la cancelación del registro como medio de extinción de los partidos, sino que prevé la disolución de los mismos.

En efecto, la disolución está prevista respecto a los partidos políticos que de manera sistemática propugnen o desarrollen actividades contra el

⁵⁷ Artículo 27 de la Ley de Partidos Políticos.

⁵⁸ Lo que constituye la necesaria garantía del procedimiento administrativo configurada por la audiencia del interesado regulada en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

⁵⁹ Artículo 28 de la Ley de Partidos Políticos.

⁶⁰ Artículo 120 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

orden constitucional. En estos casos corresponde a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, a instancia del Poder Ejecutivo Nacional, conocer y decidir sobre la disolución del partido de referencia.⁶¹

XIV. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La Constitución de 1999 establece en su artículo 70, con carácter general, que son

Medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

La ley, concluye la norma, debe establecer las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en dicho artículo.⁶²

En cuanto al derecho de los ciudadanos de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección, el artículo 67 de la Constitución, como se ha señalado, no sólo

⁶¹ Artículo 29 de la Ley de Partidos Políticos. Si se tiene en cuenta la disposición que consagra la cancelación de los partidos políticos que se ha analizado y que establece como causal de cancelación el hecho de que la actuación del partido político “no estuviese ajustada a las normas legales”, no se comprende la razón de ser de esta norma del artículo 29 de la Ley, ya que las actividades que de manera sistemática atenten contra el orden constitucional constituyen actividades “no ajustadas a las normas legales” y, por tanto, los partidos que las desarrollen quedan sujetos a cancelación. Esta disposición parece estar destinada, sin embargo, a la “institucionalización” de un procedimiento utilizado por el Ejecutivo Nacional para lograr la “inhabilitación” de partidos políticos por parte del Tribunal Supremo de Justicia. El caso concreto fue decidido por la antigua Corte Suprema de Justicia en sentencia de 3 de octubre de 1963, en *Gaceta Oficial* núm. 27.262 de 3 de octubre de 1963.

⁶² Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política, *Gaceta Oficial* núm. 5.233 extra de 28 de mayo de 1998.

reguló a los partidos políticos sino en general a las organizaciones con fines políticos.⁶³ Además, ni los partidos políticos ni, en general, las asociaciones con fines políticos tienen el monopolio de la presentación de candidaturas para las elecciones, pues incluso el mismo artículo 67 de la Constitución dispone que tanto los ciudadanos, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos.

Ahora bien, conforme al artículo 130 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, cuya normativa es preconstitucional (1998), las postulaciones de candidatos para las elecciones reguladas en dicha ley sólo podrán efectuarse por los partidos políticos constituidos conforme a las previsiones de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, y por los grupos de electores. Éstos son “agrupaciones de ciudadanos con derecho al voto, constituidos para realizar postulaciones en determinadas elecciones”. Estos grupos de electores pueden ser nacionales, regionales y municipales y deben ser autorizados conforme al procedimiento de inscripción que ha determinado el Consejo Nacional Electoral en el Reglamento General de Elecciones (artículo 132).

En todo caso, para constituir un grupo de electores, la solicitud respectiva debe estar suscrita por un número no menor de cinco ciudadanos inscritos en el Registro Electoral, los cuales deben acompañar las manifestaciones de voluntad de postular, firmadas por un número de electores inscritos en dicho Registro equivalente a cinco milésimas de los electores de la circunscripción de que se trate (artículo 132).

XV. ÓRGANO DEL ESTADO ENCARGADO DE LLEVAR EL CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS: EL PODER ELECTORAL

La Constitución de 1999, avanzando en la tradicional separación tripartita del poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estableció en su artículo 136 una separación pentapartita del poder público al disponer que “el poder público nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”.

⁶³ Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, *Gaceta Oficial* núm. 27.725 de 30 de abril de 1965.

Se creó así el Poder Electoral cuyo ejercicio se atribuyó al Consejo Nacional Electoral como ente rector; teniendo como organismos subordinados a éste: la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva (artículo 292).⁶⁴

1. *Atribuciones*

De acuerdo con el artículo 293 de la Constitución, el Poder Electoral tiene por funciones:

- 1) Reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan.
- 2) Formular su presupuesto, el cual tramitará directamente ante la Asamblea Nacional y administrará autónomamente.
- 3) Dictar directivas vinculantes en materia de financiamiento y publicidad político-electorales y aplicar sanciones cuando no sean acatadas.
- 4) Declarar la nulidad total o parcial de las elecciones.
- 5) La organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos.
- 6) Organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley. Asimismo, podrán organizar procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de éstas, o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Las corporaciones, entidades y organizaciones aquí referidas cubrirán los costos de sus procesos eleccionarios.
- 7) Mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Civil y Electoral.
- 8) Organizar la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos y velar por que éstas cumplan las disposiciones sobre su régimen establecidas en la Constitución y en la ley. En especial, de-

⁶⁴ Ley Orgánica del Poder Electoral, *Gaceta Oficial* núm. 37.573 de 19 de noviembre de 2002.

cidirá sobre las solicitudes de constitución, renovación y cancelación de organizaciones con fines políticos, la determinación de sus autoridades legítimas y sus denominaciones provisionales, colores y símbolos.

9) Controlar, regular e investigar los fondos de financiamiento de las organizaciones con fines políticos.

2. Designación

De acuerdo con el artículo 295 de la Constitución, los integrantes del Consejo Nacional Electoral deben ser designados por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Sin embargo, la amplia discrecionalidad que antes tenía la Asamblea Nacional para hacer las designaciones fue específicamente limitada en la Constitución, en dos sentidos:

En primer lugar, al establecerse un Comité de Postulaciones Electorales de candidatos o candidatas a integrantes del Consejo Nacional Electoral, el cual, dice la Constitución, “estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley”. La Ley del Poder Electoral, sin embargo, ha establecido un Comité de Postulaciones integrado por una mayoría de diputados a la Asamblea Nacional (artículos 17 y siguientes), apartándose así de lo dispuesto en la Constitución, que refiere a un Comité integrado exclusivamente por representantes de diversos sectores de la sociedad.

En segundo lugar, la Constitución también ha limitado la discrecionalidad de la Asamblea Nacional al disponer directamente (artículo 296) cómo ha de estar integrado el Consejo Nacional Electoral: por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellas serán postuladas por la sociedad civil, una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y una por el Poder Ciudadano. Los integrantes postulados por la sociedad civil deben tener seis suplentes, y los designados por las universidades y por el Poder Ciudadano deben tener dos suplentes, respectivamente.

La Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento deben ser presididos, cada uno, por un integrante postulado por la sociedad civil.

Los integrantes del Consejo Nacional Electoral duran siete años en sus funciones y deben ser elegidos por separado: los tres postulados por

la sociedad civil al inicio de cada periodo de la Asamblea Nacional, y los otros dos a la mitad del mismo.

La designación de los rectores miembros del Consejo Nacional Electoral debe hacerse con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional (artículo 296 de la Constitución). En 2003, ante la imposibilidad política debido a la polarización extrema del país, la omisión de la Asamblea Nacional en designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral condujo a que la Sala Constitucional, al decidir un recurso por inconstitucionalidad por abstención, designara a dichos miembros del Poder Electoral (sentencia núm. 2341 de 25 de agosto de 2003, caso *Hermánn Escarrá M. y otros*).

3. Independencia, autonomía y despartidización

De acuerdo con el artículo 293 de la Constitución, los órganos del Poder Electoral deben garantizar la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional; a cuyo efecto, conforme al artículo 294 del mismo texto, se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana, descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios.

En cuanto a la independencia, sin embargo, la propia Constitución estableció el germen de su debilitamiento al señalar que “los integrantes del Consejo Nacional Electoral serán removidos por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia” (artículo 296). Con ello se abrió la posibilidad del control político sobre el órgano electoral, aun cuando la Ley Orgánica del Poder Electoral haya previsto (artículo 32) sólo dos causales de remoción: “1. Quedar sujeto a interdicción o inhabilitación política; 2. Adscribirse directa o indirectamente a organizaciones con fines políticos”. Esto reafirma, por otra parte, el principio de la despartidización del Poder Electoral.

En efecto, la Constitución de 1999 se redactó con una marcada tendencia antipartidos, no sólo al desaparecer de su texto la expresión “partido político” sino, entre otras previsiones, al señalar expresamente la “despartidización” de los organismos electorales, en contraste con la re-

gulación anterior, conforme a la cual la mayoría de los integrantes del Consejo Nacional Electoral eran designados por el anterior Congreso de representantes postulados por los partidos políticos. Sobre el sentido de la despartidización, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado:

También es preciso indicar que la aludida participación no colide, en criterio de esta Sala, con el principio de despartidización de los organismos electorales, contemplado en el artículo 294 de la Constitución, el cual evi- dencia la clara voluntad constituyente de excluir de los órganos del Poder Electoral a los partidos políticos, en el sentido de no permitir una immedia- ción orgánica con esos órganos que comporte el ejercicio de poderes jurí- dicos o fácticos por los partidos, tal como aparecía consagrado en el ar- tículo 113 de la Constitución de 1961, que establecía la integración de los órganos electorales, condicionándola exclusivamente a que ninguno de ellos tuviera preeminencia en su conformación. De allí pues, que resulte armo- nizable el principio de despartidización de los organismos electorales con el principio de participación en los mismos contemplado en el citado ar- tículo 70 constitucional, entendida ésta únicamente como facultad de vigi- lancia sobre los actos fundamentales del proceso electoral (postulación, ad- misión de candidatos, cronograma, votaciones, escrutinios, proclamación y cualquier otro que considere como tal el Consejo Nacional Electoral). Por tanto, corresponde al máximo órgano electoral establecer esos actos, y las modalidades de participación de los partidos políticos en cada uno de ellos (asistencia a reuniones del Cuerpo, asistencia a comisiones técnicas, etcé- tera, siempre con facultad para formular observaciones que deberán ser re- cogidas en las actas correspondientes), bien mediante un acto particular o general, pudiendo darle a esas modalidades de participación la denomina- ción que considere más conveniente. En todo caso, lo que debe destacar esta Sala es que la armonización de los principios constitucionales antes mencionados en la organización y funcionamiento de los organismos elec- torales tiene como finalidad esencial garantizar la participación, en los tér- minos antes indicados, de las organizaciones con fines políticos, así como de los otros actores de los procesos electorales, verbigracia los ciudadanos que participen en los mismos por iniciativa propia.⁶⁵

⁶⁵ Sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia núm. 10, de 25 de febrero de 2000, caso *Apertura a la Participación Ciudadana (APERTURA) y otros vs. Consejo Nacional Electoral*.

La Ley Orgánica del Poder Electoral, sin embargo, reguló una forma de participación de los partidos mediante la designación de representantes ante uno de sus Consejos. A tal efecto, el artículo 35 dispone que el Consejo Nacional Electoral debe convocar al inicio de cada periodo de la Asamblea Nacional a las cuatro organizaciones con fines políticos con mayor votación por lista en la última elección a la Asamblea Nacional para que designen un representante ante el Consejo de Participación Política. Las demás organizaciones con fines políticos que no estuvieren dentro de las cuatro organizaciones con fines políticos anteriormente nombradas, designarán a un representante. La designación, así como la remoción de la o el representante y su sustitución, es potestad de cada una de las organizaciones con fines políticos.

4. El control específico sobre los partidos políticos

El artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Electoral atribuye, además, al Consejo Nacional Electoral, en relación con los partidos políticos, las siguientes competencias:

1. Organizar, administrar, supervisar y vigilar los actos relativos a los procesos electorales, de referendo y los comicios para elegir funcionarias o funcionarios cuyo mandato haya sido revocado, en el ámbito nacional, regional, municipal y parroquial.

2. Organizar las elecciones de sindicatos, respetando su autonomía e independencia, con observancia de los tratados internacionales suscritos por la República Bolivariana de Venezuela sobre la materia, suministrándoles el apoyo técnico y logístico correspondiente. Igualmente las elecciones de gremios profesionales, y organizaciones con fines políticos; y de la sociedad civil; en este último caso, cuando así lo soliciten o cuando se ordene por sentencia definitivamente firme de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

13. Acreditar ante los organismos electorales subalternos los testigos de las organizaciones con fines políticos, grupo de electores, asociaciones de ciudadanas y ciudadanos y de las candidatas y candidatos que se postulen por iniciativa propia.

21. Garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y estatutarias referidas a la conformación y democratización del funcionamiento de las organizaciones con fines políticos.

24. Velar por el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico en relación con el funcionamiento de las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupo de electores, agrupación de ciudadanas o ciudadanos y de las personas que se postulen por iniciativa propia.

25. Velar por el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico en relación con el origen y manejo de los fondos de las organizaciones con fines políticos.

Adicionalmente, conforme a la orientación de la Constitución, el artículo 64 de la Ley Orgánica del Poder Electoral regula a la Comisión de Participación Política y Financiamiento como el órgano a cuyo cargo está promover la participación ciudadana en los asuntos públicos y la formación, organización y actualización del registro de inscripciones de organizaciones con fines políticos, velando por el cumplimiento de los principios de democratización. Esta Comisión es además la que controla, regula e investiga los fondos de las agrupaciones con fines políticos y el financiamiento de las campañas electorales de los mismos, de los grupos de electores y de las asociaciones de ciudadanas y ciudadanos que se postulen a cargos de elección popular por iniciativa propia.

El artículo 66 de la ley le atribuye a la Comisión de Participación Política y Financiamiento las siguientes funciones:

- 1) Organizar la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos, de los grupos de electoras y electores, de las asociaciones de las ciudadanas y los ciudadanos, y vigilar por que éstas cumplan las disposiciones constitucionales y legales sobre su régimen de democratización, organización y dirección.
- 2) Crear los mecanismos que propicien la participación de las ciudadanas y ciudadanos en los procesos electorales, referendos y otras consultas populares.
- 3) Vigilar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en relación con los fondos y el financiamiento de las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupos de electores, asociaciones de ciudadanas o ciudadanos, y de las candidatas o los candidatos por iniciativa propia.
- 4) Investigar el origen y destino de los recursos económicos utilizados en las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupo de electores, asociaciones de ciudadanas o ciudadanos y

de las candidatas o candidatos postuladas o postulados por iniciativa propia, de conformidad con lo establecido en la ley.

XVI. AFILIACIÓN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La afiliación de los partidos políticos a organizaciones internacionales no está regulada en la ley. Por tanto, al no estar prohibidas, es posible que los partidos políticos y demás asociaciones con fines políticos se puedan afiliar a organizaciones internacionales.

XVII. EVALUACIÓN

¿Cómo ha repercutido la legislación comentada en los partidos políticos y dentro de la organización política en general?, ¿y cómo lo ha hecho dentro del desarrollo democrático? Las regulaciones sobre los partidos políticos antes analizadas, si bien atrasadas para los cambios operados en el mundo democrático desde 1964, han contribuido decididamente, por su carácter liberal, al desarrollo de los mismos, a la promoción de la participación política y al desarrollo democrático.

XVIII. REFORMAS PLANTEADAS EN LA ACTUALIDAD Y TENDENCIA

En la actualidad, ante todo se impone la reforma de todas las leyes preconstitucionales para adaptarlas a las nuevas regulaciones de la Constitución de 1999. Después de su entrada en vigencia, sólo se ha dictado la Ley Orgánica del Poder Electoral. Están por ser reformadas, por lo tanto, la Ley de Partidos Políticos, Manifestaciones y Reuniones Públicas (1964) y la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (última reforma, 1998).

Otra de las reformas legislativas necesarias, por ejemplo, es la que se refiere a los derechos de representatividad y participación política que la Constitución establece en favor de los pueblos indígenas, de manera de desarrollar lo previsto en los artículos 125 y 186 de la Constitución.

XIX. BIBLIOGRAFÍA

- BREWER-CARÍAS, A. R., “Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela”, *Financiamiento y democratización interna de partidos políticos. Memoria del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, 1991.
- , “Los partidos políticos en el derecho venezolano”, *Revista del Ministerio de Justicia*, Caracas, núm. 61, 1964.
- FIGUEIRAS ROBISCO, A., “Los partidos políticos en Venezuela: naturaleza jurídica y control de sus actos”, *Revista de Derecho Público*, núm. 63-64, 1995.
- JUAN CARLOS I, REY DE ESPAÑA, “El sistema de partidos venezolanos”, *Revista Politeia*, Caracas, núm. 1, 1972.
- *et al.*, *El financiamiento de los partidos políticos y la democracia en Venezuela*, Caracas, 1981.
- MAGALLANES, M. V., *Los partidos políticos en la evolución histórica venezolana*, Caracas, 1973.
- MARTZ, J., *Acción democrática: Evolution of a Modern Political Party of Venezuela*, Princeton, 1966.
- PASTOR, R. V. y MARTÍNEZ DALMU, R., “La configuración de los partidos políticos en la Constitución venezolana”, *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 4, enero-julio de 2001.