

Democracia en tema de organización y funcionamiento de partidos políticos

*Huberth May-Cantillano**

Se analiza en este artículo la vigencia de los derechos constitucionales del ciudadano a lo interno de los partidos políticos y se sostiene la tesis de la existencia de un principio constitucional implícito en el ordenamiento, conforme al cual el partido político debe tener una estructura y funcionamiento necesariamente democráticos como única garantía de vigencia de los derechos fundamentales del ciudadano.

1. Los Partidos Políticos

La Democracia es democracia de partidos políticos. Esto es especialmente cierto en Costa Rica en donde la democracia y la política costarricense están centradas y mediadas por los partidos políticos. La importancia y trascendencia del partido político se intensifica en nuestra sociedad ante la inexistencia de mecanismos que, inspirados en la democracia directa, posibilitan en sociedades más avanzadas una mayor participación del ciudadano en los procesos de poder.

Se ha dicho acertadamente que:

"En realidad la democracia no sería posible sin los partidos políticos, pues su existencia se hace necesaria para organizar y activar la voluntad política de las masas, dado que aquellos constituyen el elemento de unión entre el electorado y los miembros de los poderes públicos".⁽¹⁾

En su dimensión jurídica podemos decir que a los partidos políticos se les caracteriza como "entes públicos no estatales". Son además únicos canales jurídicos para el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano.⁽²⁾

Por antonomasia todo partido político es una organización libre y voluntaria de ciudadanos agrupados en torno a un ideario y una concepción de vida y de sociedad, cuyo fin fundamental es acceder al poder a fin de materializar sus aspiraciones doctrinarias y programáticas. La posibilidad del acceso al poder depende de muchos factores; uno fundamental lo es la necesaria concordancia o congruencia entre los fines que se propone el partido y los valores fundamentales que informan una sociedad, en nuestro caso la social democrática costarricense.

Podemos entonces definir el partido como:

"una asociación de personas con las mismas concepciones ideológicas que se propone participar en el poder político o conquistarlo y que para la realización de este objetivo posee una organización permanente".⁽³⁾

La definición nos trae a colación un elemento fundamental y es el relativo a la relación que puede existir entre el elemento organizativo interno y los valores democráticos.

Tradicionalmente el tema de la organización y funcionamiento interno de los partidos ha quedado reser-

* Abogado y Notario costarricense. Asesor Parlamentario. Especialista en Derecho Público. Profesor de la Universidad de Costa Rica y en la de San José. Miembro de la Junta Directiva del Colegio de Abogados.

1) Hernández Valle, Rubén Derecho Electoral Costarricense, 1. ed. Editorial Juricentro 1990, p. 138

2) En el mismo sentido ver Hernández Valle, R. Democracia y Partición Política. Editorial Juricentro, 1991, p. 61 y 76.

3) LOWENSTEIN, Teoría de la Constitución, citado por Hernández Valle, R. Derecho Electoral Costarricense, p. 137.

vado al ámbito "privado" del partido. Es decir, en el fondo se ha considerado que las normas de funcionamiento interno quedan reservadas a la libre determinación de los partidos, todo en la noble aspiración de evitar injerencias indebidas del Estado que podrían ser violatorias del espíritu y la letra del artículo 98 constitucional, artículo que consagra, como es sabido, la más irrestricta libertad en la formación de partidos políticos. El punto, sin embargo, requiere de precisión y aclaración, pues no es dable en el ejercicio de la libertad de formación de partidos desconocer derechos fundamentales de las personas en el caso, de los miembros de la organización partidaria.

El punto, repito, es importante; además, dada la especial naturaleza jurídica de los partidos y dada la trascendencia de las funciones que lea han sido asignadas, funciones de un alto interés público, más relevantes aún si se toma en cuenta que los partidos en nuestro país ejercen un verdadero monopolio de acceso al poder y son el único canal legítimo de participación política del ciudadano (tal y como lo ha confirmado la Sala Constitucional en la Sentencia 980-91 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991 Considerandos V, VI, VII y VIII).

2. La libertad de formar partidos políticos

La Constitución Política en su artículo 98 establece expresamente el derecho de los ciudadanos de formar partidos políticos y de agruparse en ellos con el único límite del respeto al orden constitucional.

Reza el citado artículo:

"Todos los ciudadanos tienen derecho a agruparse en partidos, para intervenir en la política nacional, siempre que éstos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional".

Originariamente el artículo consignaba una prohibición, por razones ideológicas, la cual fue derogada en el año 1975, fortaleciéndose de ese modo el régimen democrático y es por ello que la referencia al respeto del orden constitucional adquiere hoy día una connotación y significado diversos.

Como todo derecho público subjetivo, se trata de una libertad ejercitable y amparable frente al Estado y frente a los particulares. El tema ha sido ampliamente analizado respecto del Estado, por lo que no insistiremos en este punto. Pero no así respecto de los particulares, siendo que éstos últimos pueden asumir la forma de órganos o dirigentes de los mismos partidos; y es aquí en donde adquiere, a nuestro entender, relevancia el concepto de respeto al orden constitucional, orden que como se sabe está informado por los principios la libertad, la igualdad y el respeto a la dignidad humana. ¿Es posible soslayar dichos valores fundamentales en tratándose de la organización y funcionamiento interno de los partidos? Pareciera que no:

"El Estado de Derecho que vive la mayoría de las naciones modernas, reclama que la majestad del Derecho sea la que impere en el seno interno de los partidos políticos y no al capricho de los dirigentes de turno".⁽⁴⁾

"Ya en los Considerandos anteriores se analizaron los alcances y eventuales limitaciones de ese derecho fundamental a los partidos políticos; derecho fundamental reconocido, no sólo por el artículo 98 de la Constitución, en sí o en su relación con la libertad de asociación en general (art. 25 id), con los valores de la democracia representativa pluralista y con los derechos y principios generales de igualdad y no discriminación...".⁽⁵⁾

De manera que el funcionamiento interno de los partidos políticos, todo lo referente a su organización y funcionamiento no puede sustraerse a los principios y valores fundamentales que informan el ordenamiento jurídico costarricense.

3. Los derechos del miembro frente al partido

Los derechos fundamentales del ser humano tienen plena vigencia y validez a lo interno de los partidos políticos, lo cual significa que no pueden ser desconocidos con motivo de su organización y funcionamiento. Las normas internas de funcionamiento en todo partido político deben ser conformes con principios fundamentales o, si se quiere, dichos principios están implícitos en la normativa partidaria ostentando un rango jerárquico superior.

Interesa destacar en este punto lo que se refiere a materia disciplinaria. En principio la misma es objeto de libre regulación interna en los estatutos de los partidos, por virtud del poder de autorregulación de que gozan los partidos. Sin embargo, tal poder tiene

límites y el principal de ellos consiste en observar una estructura y funcionamientos democráticos⁽⁶⁾ que se traduce necesariamente en derechos del miembro.

En otros ordenamientos jurídicos, como el español, existe una previsión y exigencia constitucional conforme a la cual la organización y funcionamiento de

4 Hernández Valle, Rubén. Democracia y Participación Política, op. cit. p. 76.

5 Sala constitucional. Voto N° 980-91 de las 13 horas y 30 minutos del 24 de mayo de 1991. En Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por Estela Quesada Hernández, Considerando IX.

6 Castillo Víquez, Fernando. Los Estatutos Internos de los Partidos Políticos, en Revista Parlamentaria, Vol. 1, Número 2, Setiembre de 1993, p. 55.

los partidos deben responder a los principios democráticos. En Costa Rica, si bien no existe norma expresa en tal sentido, lo cierto es que el mismo principio con rango constitucional puede derivarse de la relación de los artículos 1, 9, 25, 29, 33, 35, 39, 41, 42, y 98 de la Constitución Política. Dichos artículos, interpretados en forma sistemática, congruente y armónica prevén el derecho no sólo de constituir partidos, sino también el derecho a formar parte de los mismos en condiciones de igualdad y no discriminación. Este derecho a formar parte y permanecer en el partido es el presupuesto de ejercicio de los demás derechos de participación democrática, configurándose como un derecho subjetivo, fundamental, frente al propio partido, sólo afectable previo resguardo de lo que se conoce como DEBIDO PROCESO.

La pertenencia a un partido político no puede quedar al libre arbitrio de los dirigentes. Es un derecho constitucional que bien puede ser regulado internamente por el partido, lógicamente con respeto del derecho de la Constitución.

El Tribunal Constitucional Español se ha manifestado sobre este tema en los siguientes términos:

"Puede afirmarse, en conclusión, que, por lo que aquí interesa, la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos no sólo encierra una carga impuesta a los partidos, sino que al mismo tiempo se traduce en un derecho o un conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos". (7)

4. Jurisprudencia de la Sala Constitucional:

Con motivo de acciones constitucionales bastante sonadas en el país, la Sala Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto de estos temas. Me refiero a los votos 980-91, Acción de Inconstitucionalidad de Estela Quesada Hernández en impugnación de varios artículos del Código Electoral; resoluciones 2150-92 y 2964-92 recaídas en Recurso de Amparo de Guillermo Sandoval Aguilar y Marcelo Prieto Jiménez contra convocatoria de Asambleas Distritales del Partido Liberación Nacional y el voto 6901-95 recaído en recurso de Amparo de Gerardo Trejos Salas y otros contra acto de expulsión emitido por el Directorio Político del Partido Fuerza Democrática.

La jurisprudencia, no dudamos en calificarla de tal, que se decanta a partir de estas sentencias se orienta en la misma dirección sustentada líneas atrás. Se reconoce en los citados votos la importancia del partido político como único medio con que cuentan los costarricenses para el ejercicio de sus derechos cívico-políticos, asignándoseles el carácter de derechos humanos fundamentales tutelables en la vía de contra de constitucionalidad y de garantía de constitucionalidad, que es precisamente la jurisdicción constitucional asignada a la Sala IV. Y más aún, aunque no se diga expresamente, a la base de los precedentes constitucionales aparece la idea de la necesaria correlación entre organización y funcionamiento (necesariamente democrática) de los partidos y los derechos y garantía individuales de los miembros.

Escuchemos lo que dice la Sala:

"Porque tampoco es ocioso repetir que, no obstante que todos los ciudadanos puedan organizarse en partidos, se de la ironía de que, si no es a través de éstos, no es posible el más amplio derecho de acceso a los cargos públicos. El principio democrático que inspira nuestra organización política y social debe impregnar la actividad de los partidos políticos, que a pesar de la deficiente regulación con que cuentan, son entidades de derecho público (Voto 2150-92 Considerando Segundo).

En la misma dirección va esta otra cita:

"En las sociedades democráticas, la libertad solo es concebida como respeto a las esferas de libre actividad de los ciudadanos, sino como una libertad a ejercer en forma activa, su participación en los asuntos" que afectan a la comunidad, esto es, que en materia derechos políticos existe una relación que no debe desconectarse entre los de libertad -estrictamente- y los de participación, pues desembocan en los derechos de elegir a sus gobernantes, y de ser electos a los cargos públicos, así como a manifestar libremente sus opiniones frente a los asuntos de interés común, para todo lo cual se crean los partidos políticos, como personas jurídicas -de derecho público, por la función que desempeñan- que son el mecanismo para la participación del ciudadano, en el quehacer político del país" (Voto 6901-95 Considerando IV).

Los párrafos textuales reproducidos apenas nos aproximan a la riqueza de contenido del pensamiento de la Sala sobre este tema, pero son suficiente, para coincidir que en nuestro ordenamiento existe un principio jurídico al que quien esto escribe le asigna carácter de norma constitucional no escrita, conforme al cual la estructura y funcionamiento de los partidos políticos debe ser necesariamente conforme a los caracteres democráticos. Lo cual significa que el indi-

7) STC. 56/ 1995, 6 de marzo. Fundamento Jurídico 3^o. En Boletín de Jurisprudencia Constitucional N^o 167, marzo 1995. Cortes Generales. Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, p. 174.

viduo tiene derechos y garantías dentro de los partidos y, asimismo, que la normativa interna de los partidos, si bien libre en su configuración por virtud del principio de auto organización y no injerencia, incorpora implícitamente todas las garantías otorgadas por la Constitución al individuo. Después de todo, el partido político no puede sustraerse a nuestro sistema de vida que pone su énfasis en la libertad y la igualdad, valores celosamente custodiados por la Sala Constitucional.