

## Una propuesta de medidas jurídicas anticorrupción para los partidos políticos

### *A proposal of legal anti-corruption measures for political parties*

Ana Claudia Santano<sup>1</sup>

**Resumen:** Es algo frecuente que los partidos políticos, considerados aquí en su personalidad jurídica, estén involucrados en hechos de corrupción. Sin embargo, como no son ni órgano de control, ni órgano de poder, terminan siendo ignorados por el ordenamiento jurídico en el momento de la imposición de mecanismos de control y de sanciones. Este trabajo aborda la cuestión de este “vacío” jurídico sobre las organizaciones partidistas, enfocando en una propuesta justamente para rellenar esa laguna. Se ha objetivado, por medio de una revisión bibliográfica, en exponer distintas iniciativas en otros países que alcanzan específicamente a la persona jurídica de los partidos, disminuyendo los incentivos de su utilización para la práctica de malversación de

---

1 Professora do programa de pós-graduação em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil. Doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas, Universidad de Salamanca, Espanha. Professora de direito eleitoral e constitucional em instituições nacionais e na América Latina. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6241908411721255> Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-0207-1510>

recursos, legitimación de capitales y otros delitos, construyendo una propuesta propia que se podría aplicar en diversos sistemas. Al final se concluye que, aunque sea un ente privado, los partidos no pueden no rendir cuentas a la sociedad, y que medidas anticorrupción de esta naturaleza pueden robustecer la lucha contra la corrupción.

**Palabras clave:** Partidos Políticos; Corrupción; Medidas de Control; Rendición de Cuentas; Transparencia.

**Abstract:** It is common that political parties, considered here in their legal personality, have been involved in acts of corruption. However, since they are neither a control nor of power, they end up being ignored by the legal system at the time of the imposition of control mechanisms and sanctions. This paper addresses the issue of this legal “vacuum” on partisan organizations, focusing on a proposal just to fill this gap. It has been objectified, through a literature review, to expose different initiatives in other countries that specifically target the legal personality of the parties, reducing the incentives of their use for the practice of misappropriation of resources, legitimization of capital and other crimes, building an own proposal that could be applied in many systems. In the end it is concluded that, even if it is a private entity, the parties cannot fail to be accountable, and the anti-corruption measures here exposed can strengthen the fight against corruption.

**Keywords:** Political Parties; Corruption; Control Measures; Accountability; Transparency.

## Introducción

La corrupción, como fenómeno mundial, no selecciona agentes en específico en su actuación. Los actores que pueden practicar actos corruptos pueden ser de la esfera pública o privada; sin una preferencia exacta por puestos; ser de cualquier género; edad, etc. No hay como establecer un estándar que pueda “clasificar” los rasgos que eventualmente puedan componer un corrupto.

Sin embargo, es cierto que determinados agentes tienden a involucrarse mucho más con episodios de corrupción. Y uno de ellos son los partidos políticos. Dicha “fama” no viene al acaso, sino más bien atiende a la frecuente presencia o participación – directa o indirecta -, de estas organizaciones en escándalos de esta naturaleza.<sup>2</sup> Esta reputación es muy percibida por la sociedad en general y los acompaña en prácticamente todos los países, pasa casi que desapercibido en los análisis anticorrupción. La organización Transparencia Internacional, por medio del *Global Corruption Barometer* de 2013,<sup>3</sup> señala que, en 51 de los 107 países investigados, los partidos son tenidos como instituciones corruptas,<sup>4</sup> lo que puede, aunque muy parcialmente, explicar la actual crisis de representatividad que las democracias occidentales vienen enfrentando.<sup>5</sup>

Por otro lado, aunque sea común que un partido esté involucrado a estos hechos, muchos ordenamientos jurídicos parecen ignorar su participación, enfocando las sanciones (penales, administrativas o de otro orden) en los dirigentes

---

2 Cf. LEAL, 2018.

3 Fue el último informe que mencionó expresamente a los partidos políticos. En los siguientes, hay una categoría para los “representantes elegidos”, más amplia.

4 Cf. <http://www.transparency.org/gcb2013/results> Acceso el 26 ago. 2015.

5 Sobre el tema, cf. LA PALOMBARA, 2007.

o en los políticos propiamente dichos, es decir, de la misma manera que se verifica la presencia de las organizaciones partidistas, aquí consideradas las personas jurídicas de dichas asociaciones, en casos de corrupción, poco o nada se hace en contra justamente de ellas, dejando que el sistema de sanciones se dirija mucho más a los agentes personas físicas, o que se centren en reformas de determinadas esferas en la que ellos actúan, como el de su financiación, un campo señalado muy a menudo cuando se habla de corrupción y de partidos.<sup>6</sup> En este sentido, la personalidad jurídica de los partidos se queda prácticamente sin ningún control, lo que hace de este espacio un ambiente perfecto para la malversación de recursos, legitimación de capitales, y otros delitos.

En este trabajo se debate justamente este vacío jurídico alrededor de las organizaciones partidistas tenidas en su personalidad jurídica. Aunque en algunos (todavía pocos) casos de aplicación de sanciones los responsables físicos son punidos, la persona jurídica sigue estando a disposición para los próximos agentes que eventualmente quieran utilizar de dicha estructura para practicar actos de corrupción, sin que nada ocurra.

De esta forma, lo que se busca es traer una propuesta de sanciones que puedan incidir sobre la personalidad jurídica de los partidos, como también a su *status* jurídico. Se cree que estas medidas anticorrupción puedan disuadir a los agentes a que no usen las estructuras partidistas para la práctica delictiva. Para construir esta propuesta, se ha analizado algunos mecanismos similares aplicados en algunos países, sopesando las ventajas y desventajas de la adopción de este sistema de sanciones. Además, fue necesario aportar una argumentación teórica que pudiera justificar una intervención en los partidos, aun manteniendo su libertad de actuación en la democracia.

---

6 En este sentido, véase el caso brasileño en NAKAMURA, 2018.

La preocupación central fue, en este sentido, que las organizaciones partidistas no se constituyan en espacios sin control, debiendo, como todos los entes que tienen funciones públicas, rendir cuentas ante la sociedad.

Lo que se pretende es agregar al debate sobre el quehacer en la lucha contra la corrupción más herramientas de actuación preventiva y represiva, de modo a cerrar el ciclo que solamente fomenta este fenómeno. Cabe, además, subrayar que este trabajo no aborda un sistema normativo específico, sino más bien intenta provocar una reflexión teórica que podría ser aplicada en cualquier sistema que eventualmente incluya a los partidos como posibles actores en la lucha anticorrupción.

## **1. La necesidad del control de la corrupción en los partidos políticos**

La decisión de regular o no a los partidos y qué intensidad debe tener dicha normativización es algo que todavía despierta mucha polémica,<sup>7</sup> ya que las líneas que separan la regulación y el intervencionismo son muy sensibles, lo que puede ser utilizado como forma, incluso, de selección de las fuerzas políticas en el poder. De esta manera, es conveniente que se exponga sobre la necesidad del control de los partidos políticos y que se debata la medida de esta regulación, antes de adentrar en el tema principal de este ensayo.

Fogg, Molutsi y Tjernström listan algunos tipos de regulación posibles, utilizando la clasificación elaborada por Nassmacher: 1) la que privilegia la autonomía de los partidos y su autorregulación; 2) la que opta por la transparencia de las finanzas del partido; 3) la opción que todo sea conectado a

---

7 Solamente a título de información, García Giráldez afirma el primero país a regular a los partidos políticos fueron los Estados Unidos, tanto a nivel estatal como también a nivel federal, 1866. (GARCÍA GIRÁLDEZ, 2003 (¿). p. 148).

una agencia regulatoria independiente; 4) la diversificada, que combina una regulación precisa, con un tipo de negligencia benigna, incentivos públicos y sanciones ocasionales. Por otro lado, los autores opinan que la falta de aplicación de leyes sobre las organizaciones partidistas probablemente es más peligrosa que la falta de reglas, ya que generan desilusión y cinismo en la democracia.<sup>8</sup>

Las organizaciones partidistas, por no constituirse como órganos de control, controlan a los órganos del poder. El problema que se origina de eso es que, justamente por no ser un órgano de poder propiamente dicho, tampoco inciden sobre ellos instrumentos de control. De esta forma, se sigue ignorando constitucionalmente lo que, en las palabras de Valadés, “es un hecho político, se dejará crecer como problema lo que debería ser una solución”.<sup>9</sup>

En este ensayo, se asume que los partidos políticos, debido a su importancia para la democracia, no pueden estar completamente libres del alcance de la normativa vigente. Deben existir reglas que guíen sus conductas en el ejercicio de sus funciones públicas, de modo a evitar que ellos sean utilizados para malversación de recursos y la legitimación de capitales, puentes de negociaciones inconfesables e, incluso, que se configuren como una “puerta” de entrada para el “mercado” de políticas públicas.

Es cierto que, debido a la importancia de los partidos políticos en el proceso político y su mediación en la concreción de la democracia, hace que su regulación jurídica sea imprescindible para garantizar la participación de los ciudadanos en la actuación del Estado,<sup>10</sup> lo que no significa que el Estado pueda discriminar unos partidos de otros, sino más bien que

---

8 Cf. FOGG; MOLUTSI; TJERNSTRÖM. 2003. p. 169-172.

9 VALADÉS, 2005. p. 50.

10 SOLOZABAL ECHAVARRIA, 1985. p. 157.

pueda, en un contexto de igualdad, acompañar su desempeño en el sistema. Esta regulación también debe ser de control, no represivo o instrumentalista, ante una posible actuación ilícita por parte de los propios partidos.<sup>11</sup> Así, se tiene que, de la misma manera que hubo una gradual incorporación de los partidos en los ordenamientos jurídicos existentes, con el control también ocurre así, lo que es aconsejable para que se alcance una mayor eficacia de dicha reglamentación y su armonía con el sistema democrático como un todo.<sup>12</sup>

Tratándose de regulación, límites constitucionales pueden colaborar en la tarea de elaborar controles eficaces, y estando insertados dentro de las constituciones, estos se vuelven más protegidos, que no estén totalmente vulnerables a los movimientos de los propios partidos en el Parlamento. Complementos a la regulación son bienvenidos, a la vez que la legislación necesita adaptarse a los nuevos tiempos y que normas constitucionales son, por naturaleza, más rígidas. Sin embargo, dicho complemento hecho por leyes deben siempre basarse fielmente en lo que el texto constitucional determinó para el régimen a ser aplicado a los partidos.<sup>13</sup> Así, al regular la materia, la propia constitución ejerce una función de garantizarla, como también la existencia de instituciones ante un eventual intento de extinguirlas. Dicha garantía se hace por medio de los poderes públicos del Estado, a partir de la jerarquía que parte desde la constitución respectiva y de estos poderes constituidos.<sup>14</sup> Por ello, es altamente recomendable que el texto constitucional no silencie completamente sobre el tema, aunque es conveniente que deje espacios para la conformación del legislador.

---

11 Ibidem. p. 158.

12 MORODO, 1979. p. 10.

13 MORODO; MURILLO DE LA CUEVA, 2001. p. 32-35.

14 RODRIGUEZ DIAZ, 1989. p. 203.

Lo que es cierto es que la regulación de los partidos es muy direccionada por la naturaleza jurídica que se atribuye a ellos. Generalmente, se considera a las organizaciones partidistas unas asociaciones de naturaleza privada, con funciones constitucionales, adhiriendo a la doctrina que clasifica no el ente, sino sus tareas desarrolladas.<sup>15</sup> Siendo así, por ser como un ente privado, aunque ejerza ciertas funciones de carácter público, eso impide que el Estado se profundice en las normas de regulación, permitiéndole solamente que sean delineados los límites que se objetiva que tengan los partidos. Sin embargo, se trata de una gran discusión que interfiere en la densidad de la legislación. Tener una legislación muy densa y detallada sobre los partidos políticos ni siempre es defendido por la doctrina. Ejemplo de ello es García Pelayo, que no está de acuerdo con una regulación legal estricta de los partidos, ya que puede representar una limitación a su libertad. Por ello, puede haber la constitucionalización de la regulación pretendida, pero será la ley la responsable de volverla más rígida o no, lo que puede cambiar mucho de país a país.<sup>16</sup>

---

15 En este sentido, cf. GARCÍA-PELAYO, 1986. También en este sentido, aunque en el derecho portugués, CANOTILHO afirma que los partidos son considerados asociaciones privadas con funciones constitucionales, dado que su constitucionalización no presupone la estatalización de los mismos. (GOMES CANOTILHO, 1999. p. 307).

16 GARCÍA-PELAYO, 1986. p. 52. El autor complementa la idea afirmando que dicha constitucionalización tiene como rasgos más comunes tratar de los *status* de los partidos: 1) *status* de libertad (derechos y deberes de los partidos); 2) *status* de libertad interna (derechos y deberes en el partido). (Ibidem, p. 53-61).



## 2. La libertad de los partidos políticos y la cuestión de la incorporación constitucional de dichas organizaciones

La creación de partidos políticos siempre estuvo basada en el principio de la libertad, tanto en su creación como también en el ejercicio de sus actividades. Y es por ello que se cuestiona tanto que el Estado fije algunos requisitos mínimos en el momento de su creación, o de algún control externo de sus actividades.<sup>17</sup> Grimm afirma que, para que los partidos políticos no vuelvan a ser un instrumento de dirección autoritaria por parte de la sociedad, ellos necesitan de libertad ante el Estado, que se traduce en libertad de creación o de fundación, que se entiende por la no necesidad de autorización estatal o de una determinada forma jurídica para ello. Siendo así, los partidos también deben tener libertad de definición de fines y, consecuentemente, libertad de acción (económica, caritativa, social o cultural).<sup>18</sup>

Es sabido que la libertad de los partidos se vincula con dos representaciones, la de un derecho fundamental, que significa un derecho individual subjetivo, englobando igualmente a los partidos, que tienen también la libertad de existir o dejar de existir, como la de actuación; y también como institución jurídica que debe estar asegurada por las Constituciones, organizando en una unidad los infinitos elementos sociales existentes.<sup>19</sup> Significa decir que la libertad de crear partidos se refiere a tener libertad para desarrollar un proyecto de gobierno propio de cada ciudadano cuando los existentes ya no le convencen más, permitiendo la fundación de uno que

---

17 SANTAMARIA PASTOR, 1980. p. 75-76.

18 GRIMM, 1996. p. 407-408.

19 LUCAS VERDÚ, 1984. p. 590-591.

represente sus intereses, como también le permita elegir los caminos más adecuados para ello.<sup>20</sup>

Con todo, dicha libertad está sometida al registro de los partidos, que le atribuye lo que se denomina de personalidad jurídica. Hay una fuerte doctrina que entiende que el registro de los partidos tiene naturaleza declarativa, tan solamente, lo que supone que la personalidad jurídica es otorgada a algo que ya existe en el plan fáctico.<sup>21</sup> Es decir, el registro es obligatorio, pero que trae una realidad ya previamente existente. Así, si el derecho de crear partidos es reconocido y no concedido discrecionalmente, la inscripción tiene naturaleza declarativa bajo estos supuestos, dotando al registro solamente efectos de publicidad de algo que ya existe. No se puede dar publicidad de algo que todavía no existe, y el registro hace justamente que se vuelva público un fenómeno que fácticamente ya produce efectos, siendo esta la consecuencia directa de la naturaleza declarativa del registro.<sup>22</sup>

Ya partiendo desde otra perspectiva, se tiene la opinión de otros autores, como Blanco Valdés, que considera que dicho registro tiene naturaleza administrativa-judicial, y no meramente declarativa, predominando la judicial. Esta corriente doctrinal se pone en contra de la naturaleza declarativa del registro de los partidos porque, además de dicha providencia ser obligatoria, no tiene sólo función de publicidad, sino también de constitución o adquisición de la personalidad jurídica, siendo un requisito constitutivo y no sólo declarativo.<sup>23</sup>

---

20 SÁNCHEZ FERRO, 2005. p. 236.

21 Cf. OTTO PARDO, 1985. p. 91-98; GARCÍA COTARELO, 1985. p. 170; MONTILLA MARTOS, 1996. p. 188-191.

22 MORODO; MURILLO DE LA CUEVA, 2001. p. 92-97. También en este sentido, FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, 2003. p. 50-51 y CARRERAS SERRA, 2004. p. 97.

23 BLANCO VALDÉS, 1990. p. 181-186; SÁNCHEZ FERRO, 2005. p. 242.

Con todo, hay autores que entienden que el otorgamiento de la personalidad jurídica de los partidos, aunque sea declaratoria, también fundamenta otros tipos de control sobre los partidos, como de sus fines, traducido en un control de ilicitud penal de carácter previo, lo que puede generar algún problema de constitucionalidad.<sup>24</sup>

Sin embargo, asumiendo que el registro de partidos es el acto por medio del que, a partir de la constatación de su existencia jurídica y que le da acceso a los beneficios concedidos a dichas organizaciones, confiriéndoles derechos, se adopta para este ensayo la posición constitutiva de la doctrina, lo que hace necesaria la exposición sobre si los partidos son solamente reconocidos por las constituciones, y si son incorporados por ellas. Dicho análisis impacta directamente sobre eventuales controles posteriores que puedan ser aplicados.

La idea de incorporación constitucional de los partidos políticos venida desde Alemania<sup>25</sup> entiende que, si los partidos tienen funciones atribuidas por la Constitución, que deben por fuerza ser concretados, ellos fueron incorporados constitucionalmente.<sup>26</sup> Distintas constituciones, como la española (art. 6); la brasileña (art. 17) y la colombiana (art. 108) son claras al fijar algunas de las funciones que deberán ser cumplidas por ellos, es decir, una cierta organización partidista podrá auto-intitularse como un partido político, aunque dicha condición solamente será consolidada cuando se ejerciera y se cumpliera con todas las funciones que le fueron asignadas.<sup>27</sup>

---

24 Como es el caso de García Guerrero y su análisis sobre el Derecho de Partidos español. (GARCIA GUERRERO, 1990. p. 158-160).

25 Conforme el entendimiento de Morlok (MORLOK, 2000. p. 45).

26 Cf. BASTIDA FREIJEDO, 1992. p. 70. También en esta línea, cf. ESPARZA OROZ, 2004. p. 44 y ss.

27 Sería en esta línea que Pajares Montolio se posiciona, ya que entiende que hay una necesidad de que haya una conexión entre el real cumplimiento de las funciones asignadas a los partidos y el derecho de obtener las ventajas que el ordenamiento les brinda, posibilitando así que se juzgue a dichas

Caso contrario, puede entenderse que esta asociación no es un partido.<sup>28</sup> En la incorporación constitucional de los partidos, hay un régimen jurídico a los partidos diferenciado lo de las asociaciones, debido a las funciones constitucionales y legales que les son conferidas.

Por otro lado, en el reconocimiento constitucional, hay un destaque constitucional de las funciones que tienen dichas organizaciones, nacidas del ejercicio del derecho de asociación, o sea, con contenido liberal. Considerando que las funciones públicas realizadas por los partidos son fruto de una actividad privada con carácter subjetivo por parte de los individuos, aliada a una abstracción de objetivos individualmente considerados en el ejercicio de este derecho de asociación, también se puede entender que, en un sistema liberal se debe justificar las funciones públicas a partir de formalización abstracta del derecho para ello. Partiendo de ello, los partidos políticos serían una consecuencia social y política del derecho de asociación, pero sus funciones no. El derecho de asociación sucede de la libertad del individuo ante los demás y ante el Estado, y eso justificaría su reconocimiento constitucional, sin la obligatoriedad del cumplimiento de las tareas fijadas por el texto constitucional.<sup>29</sup>

En este sentido, en la incorporación constitucional de los partidos hay una base en la concepción material del derecho de asociación, que tiene dentro de sí elementos de naturaleza institucional y valorativa, que hace que la libertad individual no sea más una pretensión subjetiva, sino que el ejercicio de

---

ventajas con los dictámenes constitucionales, algo que también ocurre entre el Derecho de Partidos y el Derecho de Asociación, ya que el primero confiere un régimen especial a este tipo específico de organización, que no se origina solamente del ejercicio de un derecho individual (In: PAJARES MONTOLIO. 1998. p. 51-52).

28 JIMÉNEZ CAMPO, 1992. p. 216.

29 Posición del Tribunal Constitucional español en la STC 85/86.

esta debe hacerse a través de una institución garantizada. Hay un claro cambio de enfoque, que no se basa en la teoría liberal.<sup>30</sup> En la incorporación constitucional de los partidos, su *status* jurídico está vinculado al cumplimiento de las funciones que también están establecidas en la Constitución, dándoles privilegios y garantías para las organizaciones que tienen dicho *status*.<sup>31</sup> Ya el mero reconocimiento constitucional de los partidos hace que las funciones de estos sean favorecidas o facilitadas, en pro de su realización,<sup>32</sup> pero que en este caso no beneficia solamente a los partidos, sino también a toda organización que concurre a las elecciones, como las agrupaciones de electores. Las funciones constitucionales sucederían del ejercicio del derecho de asociación con objetivos políticos y no condición de acceso al ejercicio de un derecho, o, en otras palabras, un partido no necesitaría cumplir las funciones que le fue asignada para ser tenido como un partido.<sup>33</sup>

---

30 BASTIDA FREIJEDO, 1992. p. 72-77.

31 Presno Linera aclara que, en la incorporación constitucional se considera que las funciones ya se encuentran en el ordenamiento jurídico y que en el caso de que los partidos no cumplan con dichas funciones, no serán considerados como tales, ya que el cumplimiento de estas es una condición de existencia de un partido. (In: PRESNO LINERA, 2000b. p. 26). A su vez, Esparza Oroz entiende que la idea de incorporación constitucional de los partidos remite al sentido de que las funciones fijadas en el artículo 6º de la Constitución española confiere a los partidos un régimen especial, es decir, solamente las asociaciones con el perfil establecido por el legislador que serán verdaderos partidos políticos, sino, puede ser una asociación con fines políticos, pero no partidos. (In: ESPARZA OROZ, 2004. p. 45).

32 Cf. PRESNO LINERA, 2000b. p. 42-43; y de la misma autoría: PRESNO LINERA, 2000a. p. 25.

33 BASTIDA FREIJEDO, 1992. p. 78. Ya para Esparza Oroz, el reconocimiento constitucional de los partidos políticos significa que las funciones asignadas a los mismos en el artículo 6º de la Constitución española no tienen el poder de moldar el derecho de asociación política, es decir, no conceden a los partidos un régimen diferente de lo que está establecido en el artículo 22 de la misma constitución. (In: ESPARZA OROZ, 2004. p. 44).

Es decir, si se considera que los partidos políticos sólo pueden acceder a los beneficios que un determinado sistema les otorga después de conseguir su personalidad jurídica, agregando la idea de que, para tanto, la Constitución de su respectivo país le obligue al cumplimiento de algunas funciones para que obtenga un *status* jurídico específico, que le mantiene en la condición de una organización partidista, se puede defender que, para los fines de este trabajo, se adopta la naturaleza constitutiva del registro de partidos, junto con su incorporación constitucional. De esta forma, se puede plantear algunas medidas administrativas anticorrupción que alcancen, en un primer momento, su *status* constitucional, para luego, eventualmente y si necesario, alcanzar su personalidad jurídica, ante casos de no cumplimiento de las funciones que les fueron asignadas, o en situaciones de directo incumplimiento, incluso, de sus tareas más básicas en la democracia.

### **3. Rendición de cuentas, transparencia y eventuales sanciones a la personalidad jurídica y al *status* jurídico de los partidos**

Uno de los grandes problemas que, desde siempre, ha despertado muchos debates acerca de los controles de los partidos políticos es en lo que se refiere a su rendición de cuentas, sobre los recursos que manejan, es decir, el origen de dichos valores, la manera como se los emplean (incluyéndose aquí el mantenimiento ordinario de las organizaciones partidistas o la financiación de las campañas electorales), y, obviamente, su dinámica ante la “búsqueda” de fuentes y su acceso al poder. Estos puntos pasan directamente por la obligación de los partidos de ser transparentes, ya que actúan en una democracia y no pueden no someterse a ninguna regla en este sentido.

La cuestión de la fiscalización y control externo de las finanzas partidistas<sup>34</sup>, englobando, lógicamente, la transparencia que, en los días actuales, se espera de esta función, es una preocupación frecuente entre los textos constitucionales, que imponen a los partidos esta obligación de rendir cuentas de los recursos que manejan, independientemente de ser un sistema de financiación pública o privada, como es el caso de la Constitución brasileña (art. 17); colombiana (art. 109) y alemana (art. 21). Se puede entender que hay un “cuadrado mágico” – en las palabras de Nassmacher – para los regímenes de financiación de la política, debiendo estos tener mecanismos de transparencia para el público en general, con ajuste de cuentas que debe ser hecho tanto por voluntarios de campaña como por trabajadores de los partidos. También debe existir viabilidad administrativa para concretar esta función fiscalizadora, con la posibilidad real de sanciones.<sup>35</sup>

Los mecanismos de control de ingresos y gastos de las formaciones políticas están compuestos de 3 elementos, o sea, (i) de cómo se hace este control; (ii) de quién es el responsable de este control<sup>36</sup>; y (iii) de cuáles son las sanciones existentes cuando hay el incumplimiento de las leyes que los

---

34 El control de los partidos puede ser interno o externo, siendo que el interno compone el deber de las formaciones políticas de democracia interna, ya que los afiliados tienen el derecho de saber la situación actualizada de las finanzas del partido. Junto a eso, es importante dicho control para que no existan “economías paralelas”, y también puede ser un intento de controlar el endeudamiento de la organización. (cf. ALVAREZ CONDE, 1994. p. 26-27).

35 NASSMACHER, 2003. p. 139.

36 Se puede pensar en muchas alternativas aquí: en el Reino Unido hay una administración electoral, como también en Brasil, que tiene una autoridad judicial especializada en asuntos electorales, incluyendo el control externo de los partidos. En los EE.UU. existe la FEC – *Federal Electoral Commission*, que no integra el Poder Ejecutivo, y también hay otros países que optaron por tener un órgano parlamentario como responsable de este control, como es el caso de Alemania e Italia.

fundamentan.<sup>37</sup> Aspectos como publicidad y transparencia son puntos bastante relevantes en esta dinámica, pues involucran al derecho a información que el electorado tiene, mejorando consecuentemente la calidad de la democracia.<sup>38</sup>

En este sentido, la transparencia debe ser la base de toda esta sistemática, debiendo ser aliada con la realidad en la que será aplicada, es decir, la transparencia, aliada a un correcto y equilibrado sistema de sanciones hace que los mecanismos de control previstos sean eficaces.<sup>39</sup> Si no es así, cualquier intervención legislativa en el tema no tendrá ningún efecto. Sin embargo, se debe que considerar que, quizás, la transparencia no sea capaz de evitar los escándalos políticos involucrando las finanzas de los partidos.<sup>40</sup> Para eso, la publicidad de los datos por si sola puede no hacer que todo el sistema de control funcione, pues además de que la divulgación de los datos debe ser abierta para el público en general, también debe estar disponible y al alcance de quien sea, expuesta de manera simple, comprensible y puntual, para que puedan ser utilizados como criterio de elección de candidatos previamente al voto,<sup>41</sup> como también a los candidatos o partidos oponentes a vigilarse horizontalmente. Además, los informes publicados tienen que ser fiables y efectivos, o sea, deben ser resultado de una auditoría independiente por una autoridad electoral o correspondiente, como también deben motivar puniciones para los que violan las normas vigentes.<sup>42</sup>

---

37 CASTILLO VERA, 1985. p. 126.

38 Cf. DÍAZ-SANTANA CASTAÑOS, Héctor. Experiencia con el Financiamiento de los Partidos Políticos en España. Disponible en: [www.cepchile.cl/dms/archivo\\_3516.../refor1\\_05\\_diaz\\_santana.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3516.../refor1_05_diaz_santana.pdf) Acceso el 03 de nov. 2017. p. 203, y NASSMACHER, 2003. p. 42.

39 BALMELLI, 2001. p. 382-385.

40 FISHER; EISENSTADT, 2004. p. 621.

41 NASSMACHER, 2003. p. 45.

42 KATZ, 1996. p. 128-129.



Considerando lo defendido en este trabajo, se entiende que, a partir de una situación en la que los partidos políticos tienen personalidad jurídica debido a su creación y, luego, se les es otorgado un *status* jurídico a partir del cumplimiento de funciones constitucionales, para que puedan acceder a la financiación pública o al uso de los espacios gratuitos en los medios, por ejemplo, sería posible pensar que, cuando no rendidas sus cuentas (que es, como ya dicho, una de las tareas a ser cumplidas por las organizaciones partidistas), esto ya sería una justificación para suspender su *status* jurídico especial de partido. Si la situación permanece y no es sanada, se podría plantear una medida que alcanzara a su personalidad jurídica, más allá de su *status*, una vez que no hay formas, en una democracia, de tolerar a un partido que resiste en cumplir con sus funciones más básicas que su Constitución le impone, principalmente cuando vinculadas con la transparencia.<sup>43</sup>

Son medidas administrativas que generan sanciones tan solamente en el partido político como organización, sin excluir otras alternativas de control, de carácter económico (como la suspensión o pérdida de los recursos públicos) o incluso penales, que alcancen a los dirigentes o tesoreros de las organizaciones partidistas.

En Colombia, ya existen reglas en estos términos, complementando el art. 109 de la Constitución Política de 1991. Constan en el art. 12 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 las sanciones de suspensión de la personería jurídica de los partidos políticos (denominación para ese *status* jurídico especial) o su cancelación, a depender del ilícito que la organización partidista haya incurrido en lo que se refiere a su financiación.

---

43 Otra vez más se subraya que aquí no se menciona un sistema en específico, sino más bien se invita a que se analice si en un sistema, en primer lugar, hubo la incorporación o el reconocimiento constitucional de los partidos, para luego evaluar la posibilidad de elaborar medidas anticorrupción sobre ellos.

Otra alternativa que se podría pensar para combatir la corrupción en los partidos políticos es la obligatoria elaboración de un código de ética para los afiliados y dirigentes de las organizaciones partidistas, como se podría pensar en un *compliance*, ya presente en muchas leyes anticorrupción, como la brasileña (Ley n° 12.846/13), que se refiere a la existencia de mecanismos y procedimientos internos de integridad, auditoria e incentivos a denuncias de irregularidades, como también la aplicación efectiva de códigos de ética y de conducta en el ámbito de la persona jurídica del partido.<sup>44</sup> Es sabido que muchos partidos ya adoptan códigos de ética o incluyen cláusulas de esta naturaleza en sus estatutos. Sin embargo, la existencia de dichas reglas no debería ser puesta dentro de la esfera de la libertad o de la discrecionalidad partidista, sino más bien ser una obligación ante la necesaria postura anticorrupción que los partidos deben tener en una democracia.

Con todo, indudablemente el mayor problema puede encontrarse cuando un partido político es utilizado para la legitimación de capitales<sup>45</sup> por medio de su estructura. Se podría defender la extinción de la organización partidista que se involucre con este delito, considerando su íntima relación con el crimen organizado, aunque también se reconozca que se trata de una medida radical para ser aplicada como una primera opción. Lo ideal es que, a partir del reconocimiento, de la comprobación de la utilización de un partido político

---

44 Cf. por todos, GABARDO; MORETTINI, 2015.

45 En la opinión de Bayardo Ramírez Monagas, no se debe llamar el delito de lavado de dinero o blanqueo de capitales, sino más bien de legitimación de capitales, que permite la percepción conceptual exacta, junto con la naturaleza jurídica de dicho delito. En este sentido, la legitimación de capitales puede ser con la ocultación del dinero, con la utilización de los beneficios del sistema financiero y bancario, como también del sistema comercial e industrial, facilitados el acceso por la globalización (cf. MONAGAS, 1998. p. 63-72).

para la legitimación de capitales, se suspendan sus funciones por un plazo determinado, para luego dar la oportunidad para los demás afiliados, que no tuvieron ninguna responsabilidad sobre estos hechos, de actuar en el sentido contrario, buscando la relegitimación de la organización partidista en el sistema. No se juzga adecuado, dentro de un marco de pluralidad política y de los derechos políticos individuales de los afiliados, que simplemente se opte por la extinción del partido político, sacrificando aquellos que no dieron causa a los problemas que originaron la condena.

Estas son solamente algunas sugerencias de medidas que objetivan el combate a la corrupción por medio de los partidos políticos. Como este trabajo es únicamente un intento de provocación para la reflexión sobre el tema, se entiende que el listado de los actos de corrupción que pueden ser practicados por ellos no puede ser cerrado o exhaustivo. De hecho, deberá ser de opción política de cada sistema la elaboración de este listado con las conductas que deberán ser objeto de sanción, como también su clasificación y el criterio para eso, como puede ser a partir de la gravedad de la conducta, o el alcance de los resultados del acto corrupto. Aquí se señalan sólo algunas hipótesis de hechos que los partidos pueden involucrarse y que resulten ser en actos de corrupción atentatorios a la democracia.

## Consideraciones finales

La legislación referente al tema del control de los partidos y, principalmente, de su monitoreo anticorrupción aún es algo a debatirse públicamente. Muchas de las reglas existentes terminan siendo oscuras, omisas, y muchas veces insuficientes, cuando no carentes de efectividad por simplemente no ser aplicadas debidamente.

Es un hecho de que la existencia de una regulación no impedirá que los problemas surjan, tampoco que la ley se constituya como una solución infalible, principalmente tratándose de política. Debido a eso, de nada sirve que haya una regulación que acabe por remitir a medidas de autocontrol, pues eso, muchas veces, corresponde a no regular. De esta manera, el hecho de haber una norma que remita a los estatutos de los partidos el cumplimiento de los límites impuestos por los textos constitucionales, siendo que no vienen con ningún tipo de fiscalización y de efectivo cumplimiento, hace que los partidos políticos sean intocables desde el punto de vista del control judicial, lo que tampoco colabora con la solución de la cuestión.<sup>46</sup>

Así, se hace necesario pensar en maneras de alcanzar a la persona jurídica del partido político, pues muchas veces se verifica que ellos son utilizados por sus dirigentes de forma a contrariar la democracia, restando incólumes después de los escándalos. Las personas se van, son condenadas y, eventualmente, castigadas en las urnas. Sin embargo, los partidos siguen sin sufrir sanciones, lo que fomenta su uso para la malversación de capitales. Es aquí que se juzga un punto muy débil de los sistemas contemporáneos, reflejo del “trauma” de la persecución política que un día estas organizaciones partidistas se sometieron.

## Referencias

ÁLVAREZ CONDE, Enrique. Algunas Propuestas sobre la Financiación de los Partidos Políticos. In: AA. VV. *La Financiación de los Partidos Políticos*. Cuadernos y Debates, n° 47, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p. 13-37.

---

46 CASCAJO CASTRO, 1992. p. 164 y ss.

BALMELLI, Tiziano. *Le financement des Partis Politiques et des Campagnes Électorales: Entre Exigences Démocratiques et Corruption*. Suisse: Universitaires Fribourg, 2001.

BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. La Relevancia Constitucional de los Partidos Políticos y sus Diferentes Significados. La Falsa Cuestión de la Naturaleza Jurídica de los Partidos. In: GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan (coord.). *Derecho de Partidos*. Madrid: Espasa-Calpe, 1992. p. 67-92.

BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Madrid: Tecnos, 1990.

CARRERAS SERRA, Francesc de. Los Partidos en nuestra Democracia de Partidos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 24, nº 70, p. 91-126, ene/abr, 2004.

CASCAJO CASTRO, José Luis. Controles sobre los Partidos Políticos. In: GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan (coord.). *Derecho de Partidos*. Madrid: Espasa-Calpe, 1992. p. 171-200.

CASTILLO VERA, Pilar del. *La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*. Madrid: CIS Siglo XXI, 1985.

DÍAZ-SANTANA CASTAÑOS, Héctor. Experiencia con el Financiamiento de los Partidos Políticos en España. Disponible en: [www.cepchile.cl/dms/archivo\\_3516.../refor1\\_05\\_diaz\\_santana.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3516.../refor1_05_diaz_santana.pdf) Acceso el 03 de nov. 2017.

ESPARZA OROZ, Miguel. *La Ilegalización de Batasuna: El Nuevo Régimen Jurídico de los Partidos Políticos*. Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional. Navarra: Thomson/Aranzadi, 2004.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso Fernández: *Sistema Electoral, Partidos Políticos y Parlamento*. Madrid: Colex, 2003.

FISHER, Justin; EISENSTADT, Todd A. Introduction Comparative Party Finance. What is to be Done? *Party Politics*. v. 10. n° 6. Sage, London, 2004. p. 619-626.

FOGG, Karen; MOLUTSI, Patrick; TJERNSTRÖM, Maja. Conclusions. In: AUSTIN, Reginald; TJERNSTRÖM, Maja (eds.). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. International IDEA, Stockholm, 2003. p. 169-179.

GABARDO, Emerson; MORETTINI, Gabriel Castella e. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. a. 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

GARCÍA COTARELO, Ramón. *Los Partidos Políticos*. Madrid: Sistema, 1985.

GARCÍA GIRÁLDEZ, Teresa. Los Partidos Políticos y el Derecho. In: VV.AA.: *Curso de Partidos Políticos*. Ed. Akal, Madrid, 2003 (¿).

GARCIA GUERRERO, José Luis. Algunas Cuestiones sobre la Constitucionalización de los Partidos Políticos. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n° 70, p. 143-183, oct/dic, 1990.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza, 1986.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3° ed. reimp. Coimbra: Almedina, 1999.

GRIMM, Dieter. Los Partidos Políticos. In: BENDA, Ernst; et al: *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 1996. p. 389-444.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier. Los Partidos Políticos en la Jurisprudencia Constitucional. In: GONZÁLEZ ENCINAR, José

Juan (coord.). *Derecho de Partidos*. Madrid: Espasa-Calpe, 1992. p. 201-244.

KATZ, Richard S. Party Organizations and Finance. In: LE DUC, Lawrence; G. NIEMI, Richard; NORRIS, Pippa (ed.). *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage, 1996. p. 107-133.

LA PALOMBARA, Joseph. Reflections on Political Parties and Political Development, Four Decades Later. *Party Politics*. v. 13. n° 2. London: Sage, p. 141-154. 2007.

LEAL, Rogério Gesta. Efeitos predatórios da corrupção no mercado e na sociedade civil: alguns indicadores. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 116, p. 467-496, jan./jun. 2018.

LUCAS VERDÚ, Pablo. *Curso de Derecho Constitucional*. Vol. IV, Constitución Española de 1978 y Transformación Político-Social Española. Madrid: Tecnos, 1984.

MONAGAS, Bayardo Ramírez. El delito de la legitimación de capitales en la legislación venezolana. In: AA.VV. *Narcofinanciamiento político – una visión integral de prevención y control*. Caracas: En cambio, 1998. p. 63-72.

MONTILLA MARTOS, José Antonio. La Inscripción Registral de Asociaciones en la Constitución. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n° 92, abr/jun, 1996. p. 175-206.

MORLOK, Martin. La Regulación Jurídica de los Partidos en Alemania. *Teoría y Realidad Constitucional*. N° 6, 2º semestre, UNED, Madrid, 2000. p. 43-69.

MORODO, Raúl. Partidos y Democracia: Los Partidos Políticos en la Constitución Española. In: MORODO, Raúl; *et al.* *Los Partidos Políticos en España*. Barcelona: Labor Politeia, 1979. p. 5-16.

MORODO, Raúl; MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. *El Ordenamiento Constitucional de los Partidos Políticos*. 1º ed. UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, Derechos Fundamentales, 2001.

NASSMACHER, Karl-Heinz. Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation. In: AUSTIN, Reginald; TJERNSTRÖM, Maja. (eds.). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA, 2003. p. 139-155.

NASSMACHER, Karl-Heinz. The Funding of Political Parties in the Anglo-Saxon Orbit. In: AUSTIN, Reginald; TJERNSTRÖM, Maja. (eds.). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA 2003. p. 33-52.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *A infraestrutura e a corrupção no Brasil*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 117, p. 97-126, jul./dez. 2018.

OTTO PARDO, Ignacio de. *Defensa de la Constitución y Partidos Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

PAJARES MONTOLIO, Emilio. *La Financiación de las Elecciones*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1998.

PRESNO LINERA, Miguel Ángel. *Los Partidos Políticos en el Sistema Constitucional Español* – Prontuario de Jurisprudencia Constitucional 1980-1999. Navarra: Aranzadi, 2000a.

PRESNO LINERA, Miguel Ángel. *Los Partidos y las Distorsiones Jurídicas de la Democracia*. Barcelona: Ariel, 2000b.

RODRIGUEZ DIAZ, Ángel. *Transición Política y Consolidación Constitucional de los Partidos Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

SÁNCHEZ FERRO, Susana. *El Complejo Régimen Jurídico*



Aplicable a los Partidos Políticos tras la aparición de la Ley Orgánica de Partidos Políticos de 27 de Junio de 2002. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, p. 231-279, nº 12, 2005.

SANTAMARIA PASTOR, Juan A. Artículo 6. In: GARRIDO FALLA, Fernando (coord.). *Comentarios a La Constitución*. Madrid: Cívitas, 1980. p. 72-80.

SOLOZABAL ECHAVARRIA, J. J. Sobre la Constitucionalización de los Partidos Políticos en el Derecho Constitucional y en el Ordenamiento Español. *Revista de Estudios Políticos*, nº 45, p. 155-164, may/jun, 1985.

VALADÉS, Diego. *El control del poder*. Buenos Aires: Ediar / Universidad de México, 2005.

---

*Recebido em 26/12/2018*

*Aprovado em 17/06/2019*

**Ana Claudia Santano**

*E-mail: anaclaudiasantano@yahoo.com.br*

