

43-2013

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las once horas con cuarenta y un minutos del día veintidós de agosto de dos mil catorce.

El presente proceso de inconstitucionalidad fue iniciado mediante demanda formulada por los ciudadanos Eduardo Salvador Escobar Castillo, José Ramón Villalta y René Landaverde Hernández, mediante la cual solicitaron que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 24 letras f. y h., 37 inc. 1°, 52 inc. 1° y el Capítulo IV del Título VI “Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos” (este último por omisión parcial) de la *Ley de Partidos Políticos*, contenida en el Decreto Legislativo n° 307, de 14-II-2013, publicado en el Diario Oficial n° 40, tomo 398, de 27-II-2013 (o “LPP”), por la supuesta contravención a los arts. 2 inc. 1°, 6, 72 ord. 3°, 79 inc. 3°, 85 inc. 2° –en relación con el art. 3– y 210 –en conexión con el art. 3– de la Constitución (“Cn.”, en lo sucesivo).

Las disposiciones impugnadas prescriben:

Ley de Partidos Políticos

“Deberes en materia de transparencia

Art. 24.- En materia de transparencia, los partidos políticos tienen el deber de facilitar el acceso a la ciudadanía mediante medios electrónicos o escritos sobre lo siguiente:

- f. Informe sobre los montos de financiamiento público y privado.
- h. Los demás que el partido estime pertinente”.

“Art. 37 (inc. 1°).- La elección de las autoridades partidarias y candidatos a cargos de elección popular a ser postulados por el partido político en las elecciones convocadas por el Tribunal Supremo Electoral, así como las decisiones de gobierno del partido, deben regirse por las normas de democracia interna establecidas en el estatuto partidario”.

“Deuda política

Art. 52 (inc. 1°).- Los partidos políticos o coaliciones que participen en las elecciones, de conformidad al artículo 210 de la Constitución de la República, tendrán derecho a recibir del Estado, una suma de dinero por cada voto válido que obtengan en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, para Diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa, y para Concejos Municipales”.

“TÍTULO VI Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos, Capítulo IV Financiamiento Privado”

“Financiamiento Privado

Art. 63.- Los partidos políticos podrán recibir financiamiento privado, proveniente de personas naturales o jurídicas, dentro de los límites y con arreglo a los requisitos y condiciones establecidas en la presente ley, tales como:

- a. Las cuotas y aportes o contribuciones en dinero de sus miembros afiliados.
- b. El producto de las actividades de recaudación de fondos del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio.
- c. Los créditos que contraten.
- d. Las donaciones y legados o asignaciones testamentarias que se hagan a su favor.
- e. Cualquier aportación o contribución en dinero o especie que obtengan”.

“Montos y registro

Art. 64. - Las contribuciones privadas sólo pueden acreditarse a favor de los partidos políticos.

Toda contribución debe ser individualizada y quedar registrada en el momento de su recepción, mediante comprobante expedido por el partido político. Tales donaciones o contribuciones no podrán recibirse si son anónimas.

Toda actividad de recaudación de dineros para el partido político deberá ser reglamentada por éste, garantizando el principio de transparencia y publicidad. El tesorero deberá llevar un registro de las actividades de recaudación de fondos del partido”.

“Aportaciones en períodos ordinarios

Art. 65.- Los partidos políticos podrán recibir aportaciones económicas individuales de personas naturales o jurídicas, en un mismo año fiscal, hasta el dos por ciento del presupuesto del año anterior, aprobado por la Asamblea Legislativa al Tribunal Supremo Electoral”.

“Aportaciones en años pre electorales

Art. 66.- Los partidos políticos, en el año anterior a cualquier elección, podrán recibir aportaciones económicas individuales de personas naturales o jurídicas en un mismo año fiscal, hasta el tres punto cinco por ciento del presupuesto especial extraordinario de elecciones, aprobado por la Asamblea Legislativa al Tribunal Supremo Electoral, en la elección anterior del mismo tipo.

Se entenderá por año pre electoral, aquel anterior a la celebración de cualquier tipo de elección”.

“Fuentes prohibidas de financiamiento

Art. 67.- Los partidos políticos no pueden recibir contribuciones de:

- a. Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste.
- b. Instituciones religiosas de cualquier denominación.
- c. Partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros.
- d. Gremios y sindicatos.
- e. Personas naturales que se encuentren cumpliendo sentencias por delitos de corrupción, o cualquiera de los establecidos en la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, y en la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja”.

“Otras prohibiciones

Art. 68.- En el financiamiento privado se observarán además las reglas siguientes:

- a. Es prohibido a las empresas utilizar a sus empleados para realizar donaciones impuestas por sus superiores.
- b. No pueden donar las personas naturales y jurídicas vinculadas a actividades de juegos de azar, aunque se encuentren legalmente registradas y cumplan con sus deberes fiscales.
- c. Quienes contribuyan con los partidos políticos deben estar solventes de sus obligaciones tributarias hasta el año anterior en que realicen la aportación”.

I. En síntesis, los actores demandaron la inconstitucionalidad de los arts. 24 letras f. y h., 37 inc. 1°, 52 inc. 1° y el Capítulo IV del Título VI “Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos” LPP, porque infringen los arts. 2 inc. 1°, 6, 72 ord. 3°, 79 inc. 3°, 85 inc. 2° (en relación con el art. 3) y 210 (en conexión con el art. 3) todos de la Cn.

I. A. a. La primera confrontación planteada es la que se produce entre el art. 2 inc. 1° Cn. y los arts. 24 letra h. y 37 inc. 1° LPP. Al respecto afirmaron que el art. 2 inc. 1° Cn. establece que toda persona tiene derecho a que se le proteja en la conservación y defensa de todo el catálogo de derechos con que cuenta, correspondiéndole al Estado la obligación de cumplir con ello. Esto implica la *acción de garantizar*, es decir, crear determinados mecanismos generales que aseguren los derechos positivados en el texto constitucional. Agregaron que el adecuado ejercicio o disfrute de un derecho no puede conseguirse ni asegurarse sin garantías ya que este quedaría al arbitrio de la voluntad de las autoridades. En consecuencia, consideraron que corresponde al Legislativo establecer las garantías normativas que se requiere para el ejercicio de los derechos.

b. (i) Además de indicar el contenido de los arts. 24 letra h. y 37 inc. 1° LPP, señalaron que la LPP carece de “obligatoriedad” en “materia de elección de autoridades

partidarias y de candidatos a cargos de elección popular”. Dijeron que la “facultad de imperio del Estado, esa capacidad de mandar sobre los sujetos de regulación, está ausente en” el art. 37 LPP. A su entender, esto se debe a que la ley solo obliga a los partidos políticos a que regulen los procesos de elección internos a través de sus estatutos, por lo que las condiciones para una efectiva participación democrática de la militancia en los procesos electorales internos está sujeta a cada partido y no a un mandato legal.

Finalizaron diciendo que, en vista de que la tramitación de los procesos de elección de autoridades partidarias se remite a los estatutos partidarios, *el Legislativo no ha cumplido con la obligación constitucional de crear, por ley, los mecanismos generales y adecuados que garanticen el derecho a optar a cargos públicos*, así como tampoco las condiciones legales para evitar que este derecho sea conculcado. Agregaron que con esta remisión, los militantes pueden enfrentarse a dos situaciones: (i) que los estatutos puedan erigir limitaciones más allá de las constitucionalmente válidas; o (ii) que los órganos electorales internos puedan hacer interpretaciones erróneas e interesadas de los estatutos que beneficien la postulación de militantes de ciertos sectores del partido.

(ii) Por otra parte, adujeron que *la ley no establece los procedimientos que los ciudadanos deben gestionar para obtener la información pública que requieran de los partidos políticos*; tampoco lo ha hecho el Tribunal Supremo Electoral. La información de los partidos políticos no está incluida de la regulación de la Ley de Acceso a la Información Pública. Y estos institutos políticos son quienes califican qué información estará excluida del conocimiento público, según lo establece el art. 24 letra h. LPP. Teniendo esto como premisa, concluyen que la ley no dispone de un procedimiento por el cual pueda reclamarse la denegación de algún tipo información que ha sido utilizada por dichas entidades políticas. Del mismo modo, no está prevista la creación de una institución, como el Instituto de Acceso a la Información Pública, que proteja el ejercicio de ese derecho. De ahí que se transgrede el derecho que la persona tiene a que se le proteja en la conservación y defensa de sus derechos.

B. Como segunda confrontación, los demandantes aludieron a la incompatibilidad entre los arts. 37 inc. 1° LPP y 79 inc. 3° Cn.

a. Dijeron que el art. 79 inc. 3° Cn. remite de forma expresa a la ley, la regulación de la forma, tiempo y demás condiciones para el ejercicio del sufragio, situación que nos ubica en el ámbito de la *reserva de ley*. De acuerdo con esto, el Legislativo debe regular exclusivamente por vía legal todo lo concerniente al sufragio activo y pasivo de los ciudadanos. En el caso del art. 37 inc. 1° LPP, sostuvieron que la referida ley no regula los procedimientos por medio de los cuales se debe elegir a las autoridades partidarias y candidatos de elección popular, ya que para ello hace una remisión a los estatutos de cada uno de los institutos políticos. La ley no define las instrucciones, criterios y directrices de la regulación en materia de democracia interna.

b. Explicaron que los procesos eleccionarios internos de los partidos políticos son materia que debe ser regulada por la LPP, ya sea total o parcialmente. Esto lo fundamentaron en varias razones: (i) la función constitucional de los partidos políticos, como instrumentos de la democracia; (ii) la idea de la democracia representativa; y (iii) el derecho al sufragio, que descansa sobre el principio de soberanía popular, la democracia como forma de gobierno y la representación política. Por ello, no es admisible que la regulación de los procesos de elección internos de los partidos políticos se remita a los estatutos de cada partido. Y si ello se permite, el art. 37 inc. 1º LPP debió haber establecido –por lo menos– las instrucciones, criterios y directrices básicas de la regulación en la materia, y desarrollar en los estatutos el resto de aspectos involucrados.

C. Los demandantes también alegaron que el art. 24 letra f. LPP contraviene el art. 6 Cn., disposición que establece la libertad de expresión.

a. Afirmaron que la libertad de expresión es un derecho de dos vías, pues comprende tanto la libre emisión, divulgación, distribución de información de ideas, como la búsqueda y recepción de ideas o información de toda clase. Enfatizaron en el derecho a buscar, investigar, solicitar y recibir oportunamente toda información que se considere necesaria. Dada sus características, el acceso a la información no solo debe concebirse como un derecho de libertad, es decir, que se satisfaga con la mera abstención de los poderes públicos de interferir en su ejercicio; también se trata de un derecho que exige la realización de acciones positivas por parte del Estado. Esto conlleva a que se expidan normas jurídicas para conseguir una mayor eficacia en su goce y ejercicio o protección, y así garantizar el libre acceso a la información.

b. Agregaron que, en materia de transparencia, el art. 24 letra f. LPP estatuye que los partidos políticos tienen el deber de facilitar el acceso a la ciudadanía por medios electrónicos o escritos sobre los montos de financiamiento público y privado que reciban; sin embargo, *la disposición solo les obliga a revelar montos globales de financiamiento*, mas no a detallar su fuente u origen, es decir, qué personas naturales o jurídicas contribuyeron al partido y cuánto, ni tampoco se obliga a hacer público el destino que se les dé a esos fondos.

c. Para justificar la incompatibilidad que advierten, los peticionarios aseveraron que la información sobre el financiamiento de los partidos políticos adquiere la naturaleza de relevancia pública, por lo que debe permitirse que las personas tengan acceso a esa información. Sobre todo cuando se la ubique en cualquiera de estos supuestos: (i) recursos públicos; (ii) información pública; y (iii) ejecución de actos de la función estatal. Esto es lo que los actores consideran que la LPP ha omitido regular.

De acuerdo con los demandantes, el art. 24 letra f. LPP señala que los partidos políticos solo están obligados a permitir el acceso de los ciudadanos a la información sobre los *montos* de financiamiento público y privado. Reiteraron que dicho cuerpo jurídico no

incluye como información de acceso público los *nombres* de los donantes o contribuyentes privados de los partidos, ni los montos particulares de su contribución, ni el *uso* que los partidos dan a esos recursos económicos. Entonces, concluyeron que la LPP limita la información a la que pueden acceder las personas, específicamente la relacionada con la identidad de aquellos que aportan fondos a los partidos, sean personas naturales o jurídicas, y el destino de tales fondos. *Tampoco existen legalmente mecanismos dispuestos para obtener esa información, en caso que sea requerida y denegada.* Conforme a lo dicho, deducen que el Legislativo no ha cumplido con la obligación que deriva del derecho fundamental que comentan, pues no ha emitido la normativa que permita su ejercicio correcto.

D. De igual manera, los demandantes sostuvieron que el art. 37 LPP vulnera el art. 72 ord. 3° Cn.

a. Afirmaron que el art. 72 ord. 3° Cn. establece el derecho a postularse como candidato y acceder a los cargos públicos de elección popular. El ejercicio de este derecho es periódico, pues los representantes deben renovarse en los plazos determinados en la Constitución. Para que esto suceda, es necesario contar con el adecuado desarrollo legislativo del derecho; a la ley corresponde establecer las regulaciones con las directrices o pautas mínimas sobre la estructura, procedimientos y actuación de los partidos políticos.

b. El art. 37 inc. 1° LPP prevé que la selección de las autoridades partidarias y los candidatos a cargos de elección popular que el partido postule deben regirse por las normas establecidas en el estatuto partidario, bajo la hipótesis que es derecho de los partidos definir los procesos internos para elegir y postular candidatos en las elecciones convocadas por el TSE. De hecho –apuntaron–, la LPP concibe como asunto interno de los partidos políticos establecer requisitos y procedimientos para la selección de sus precandidaturas y candidaturas a cargos de elección popular, por un lado, y para los integrantes de sus organismos de dirección y autoridades partidarias, por el otro.

c. Que el art. 37 LPP remita la concreción de los procedimientos para elegir a los candidatos a cargos de elección popular a los estatutos de cada partido político produce un efecto negativo sobre la postulación como candidato, ya que la ley no garantiza que los militantes que efectivamente cumplan los requisitos legales y constitucionales puedan presentarse como candidatos a ocupar un cargo público. Si no existen procedimientos mínimamente democráticos, los estatutos pueden disponer restricciones inconstitucionales o posibilitar que la cúpula partidaria cree condiciones que favorezcan la postulación de determinados candidatos en detrimento de otros.

E. Asimismo, los actores sostuvieron que el Capítulo IV del Título VI, denominado “Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos” LPP, transgrede el art. 85 inc. 2° en relación con el art. 3 Cn.

a. El art. 85 Cn. señala que el sistema político salvadoreño es pluralista, el cual se expresa por medio de los partidos políticos, de lo que infieren que existe un vínculo entre los partidos políticos y el pluralismo. Que el sistema sea pluralista, y que el gobierno sea democrático y representativo, implica que no solamente deciden las mayorías, sino que debe asegurarse la participación de las minorías.

b. Con respecto al objeto de control, argumentaron que el Capítulo IV del Título VI LPP regula lo relativo al financiamiento privado. En este régimen se establece que las personas jurídicas y naturales pueden financiar a los partidos políticos, regula el monto máximo de aportaciones en períodos ordinarios y preelectorales que cada persona puede dar, indica las fuentes prohibidas de financiamiento, entre otros. *Pero en ninguna de las disposiciones de ese capítulo se prevé un límite al monto global de financiamiento privado que los partidos pueden recibir, más allá de los límites a las aportaciones por persona natural o jurídica.* Esta omisión legislativa constituye una desprotección para los partidos políticos minoritarios porque, si no se limita el financiamiento, no es posible asegurar condiciones iguales para todos los partidos en la contienda electoral. En tal caso, la existencia y continuidad de los partidos no estaría en función de su propuesta programática o de su capacidad de gestión con que cuenten, sino de un factor exógeno: el monto de financiamiento privado que se les pueda otorgar.

Añadieron que, *sin un límite de fondos que un partido puede recibir, se fomenta que personas o grupos tengan influencia excesiva en el partido, lo cual es negativo para el sistema político.* También se produce una desventaja para los partidos políticos minoritarios, quienes no contarán con recursos suficientes para afrontar una campaña y dar a conocer sus propuestas y candidatos, estando destinados a que se les cancele su inscripción por el TSE. Con esa desventaja indebida ante la ausencia de un límite del financiamiento que puede recibir un partido, los mayoritarios contarán con recursos casi ilimitados que les permitirán acaparar y saturar los medios de comunicación con sus candidatos y propuestas, en detrimento de los minoritarios y del pluralismo político.

F. Finalmente, los peticionarios adujeron que el art. 52 inc. 1° LPP vulnera el art. 210 Cn., en relación con el art. 3 Cn.

a. El Estado salvadoreño reconoce en el art. 210 Cn. la deuda política como mecanismo de financiamiento para los partidos políticos. Su objetivo es promover la libertad e independencia de los partidos y evitar o minimizar la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos, legales o ilegales, en el desempeño de la vida partidaria, dada la función constitucional que estos tienen asignada. La subvención pública está dirigida a proveer ayuda a los partidos políticos para pagar la propaganda de la campaña electoral. En el caso salvadoreño, rige la fórmula basada en la fuerza electoral de cada partido, es decir, el criterio de asignación de recursos públicos es el número de votos obtenidos por los partidos en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la

República, para Diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa, así como para Concejos Municipales.

b. De conformidad con el art. 52 inc. 1° LPP, los partidos políticos que participen en las elecciones tienen derecho a recibir del Estado una suma de dinero por cada voto válido que obtengan en las elecciones para los funcionarios de elección popular. De acuerdo con este sistema, cada partido recibe tantos fondos públicos como votos válidos obtenga en las respectivas elecciones. Esto desconoce las diferencias objetivas (esto es, el tamaño) que existen entre los partidos políticos, que exigen el establecimiento de medidas que los equiparen con respecto al acceso a los fondos públicos.

2. A. Por su parte, la Asamblea Legislativa presentó su informe de modo extemporáneo, por lo que las razones que haya manifestado para justificar la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas impugnadas no serán analizadas. Dicha decisión es producto de la línea jurisprudencial consolidada sobre la preclusión de los actos en el proceso de inconstitucionalidad. Así, se recuerda que este proceso está constituido por una serie de etapas relacionadas entre sí, de tal manera que cada una de ellas es presupuesto de la siguiente, todas destinadas a la realización de determinados actos procesales. Este aspecto es el que determina la idea de preclusión, con arreglo a la cual los actos procesales –si los intervinientes quieren que produzcan los efectos que están llamados a cumplir– necesariamente deben llevarse a cabo dentro de la oportunidad que la ley o la resolución judicial determinen.

En términos generales, uno de los supuestos para que opere la preclusión es el del *vencimiento del plazo* previsto en la ley o establecido en una decisión judicial dentro del cual debe ejercerse un derecho o carga procesal. Si se quiere prevenir un efecto negativo dentro del proceso, es condición necesaria que la actuación procesal pertinente se lleve a cabo en el intervalo de tiempo que corresponde. Cuando ello no se hace así, se pierde la oportunidad de hacerlo después, en cuyo caso el planteamiento que se haga posteriormente no deberá ser considerado por el tribunal. De esta forma, cuando la demanda de inconstitucionalidad se admite, la Sala debe pedir informe detallado a la autoridad que haya emitido la disposición que se considera inconstitucional, a fin de que esta lo rinda en el término de diez días hábiles (arts. 7 y 79 inc. 3° de la Ley de Procedimientos Constitucionales).

B. La notificación del auto por el que se requirió el informe al Legislativo en el presente proceso se realizó el día 5-VII-2013, y no el 11-VII-2013, como afirma la autoridad demandada, quien pretende ser el órgano que decide deliberadamente cuándo se da por notificado de la admisión de la demanda en este trámite, a pesar de que es una parte procesal. En ese sentido, en vista de que el plazo mencionado precluyó el día 19-VII-2013, el informe justificativo que se presentó es extemporáneo.

Es necesario reiterar que, en correspondencia con el Derecho Procesal y con el principio de legalidad, los sujetos procesales carecen de “habilitación” o “poder” capaz de suspender o dilatar la ejecución de las decisiones judiciales. Según el principio de legalidad procesal, las formalidades con que deben realizarse los actos procesales o deben computarse los plazos establecidos en la ley son imperativas, de manera que los intervinientes o partes procesales, aun cuando se tratare de un órgano del Estado, no pueden alterarlas a su arbitrio. Por tanto, la Asamblea Legislativa no puede modificar la “forma” establecida en el art. 79 inc. 3° de la Ley de Procedimientos Constitucionales para computar los plazos en los procesos constitucionales. Con arreglo a tal precepto, “[l]as resoluciones se tendrán por notificadas desde las ocho horas del día hábil siguiente a la *recepción de la comunicación*”.

Dicha formalidad no puede ser modificada por el Legislativo, ni siquiera amparándose en lo prescrito por el art. 13 inc. 2° n° 2 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa. Tal disposición, cuyo tenor establece que “las notificaciones [...] provenientes de la Corte Suprema de Justicia o de alguna de sus Salas [...] tendrán que ser recibidas por la Asamblea en Pleno”, no debe entenderse en el sentido que los plazos legales en los procesos constitucionales empiezan a contarse a partir de ese momento. Esta interpretación no es aceptable porque el precepto carece de connotación procesal; más bien alude a una obligación administrativa del Presidente de la Asamblea de hacer saber al Pleno las notificaciones jurisdiccionales que se hacen al Órgano Legislativo.

Además, aunque la autoridad demandada sostuviera la existencia de un conflicto normativo entre la citada ley y el reglamento en cuestión, el criterio de especialidad impediría la aplicación preferente de este con respecto a aquella pues la normativa que rige el funcionamiento del Órgano Legislativo no puede sustituir a la ley que regula los procesos constitucionales, especialmente porque mediante dichos procesos se ejerce el control de las posibles vulneraciones a la Constitución en que incurran las autoridades públicas, incluida la Asamblea Legislativa.

3. A. El Fiscal General de la República, en lo pertinente, recordó la relevancia que los partidos políticos tienen en la democracia. Dichos institutos –dijo– son medios importantes de representación ciudadana que buscan el poder para obtener determinados objetivos. Tras citar varios precedentes constitucionales y lo establecido en el art. 4 LPP, se refirió el derecho a la libertad de expresión y difusión del pensamiento, relacionándolos con el derecho de acceso a la información. Aquí agregó que, para que el ciudadano pueda expresar libremente sus pensamientos en cuanto al funcionamiento de los partidos políticos, es necesario que estos tengan el deber de brindar la información a que se refiere el art. 24 LPP. Según el fiscal, estas ideas son congruentes con la transparencia y el acceso a la información pública en materia electoral, que son condiciones básicas para una efectiva participación ciudadana. En consecuencia, al amparo del art. 24 LPP, el fiscal defiende la

tesis de que los partidos políticos tienen la obligación de facilitar el acceso y la información sobre los montos de financiamiento público y privado que reciben. Por ello, los individuos pueden solicitar, sin ninguna restricción, el financiamiento de los partidos políticos. Ello posee un interés nacional o colectivo.

B. En relación con la democracia interna de los partidos políticos, manifestó que deben considerarse cuatro elementos: la selección de candidatos a cargos públicos, la elección de cargos dentro del partido político, las decisiones de contenido y la rendición de cuentas. Al respecto, dijo que, según el art. 37 LPP, el Legislativo optó porque los institutos políticos elaboren sus propios estatutos en los que regulen lo relativo a los “criterios y principios democráticos”, con independencia de que sea la ley secundaria la que introduzca marcos regulatorios. De acuerdo con el fiscal, la ley “... sienta los fundamentos básicos de la regulación de los partidos políticos, especialmente lo relativo a la organización interna de éstos. En este punto la ley se basa en un régimen de libertad, donde deja plena autonomía a los partidos políticos para conformar los mecanismos más idóneos para la generación de sus autoridades internas, elegir a sus representantes a cargos públicos.

Por ello, considera que “... los partidos políticos gozan de [una] amplia autonomía para definir su orientación política, principios doctrinarios, rendición de cuentas, su estructura, la regulación y funcionamiento interno, por lo cual no podría el Estado ejercer válidamente su competencia reguladora en cuestiones de elaborar sus propios estatutos...”. Agrega que, de acuerdo con esto, la ley le confiere libertad de configuración a los partidos políticos, a fin de que emitan sus estatutos, siempre que estos se sujeten a los principios de la democracia participativa y representativa (art. 85 inc. 2° Cn.)

C. En lo atinente al financiamiento de los partidos políticos, afirmó que los fondos provienen de dos vías: la pública y la privada. Sobre esto sostuvo que “... [e]l legislador se decantó por un sistema o modelo mixto, es decir permite ambos con sus requisitos y reglas a través de mecanismos que vigilan por la transparencia en relación al control y fiscalización de los mismos”. En ese sentido, indicó que “... el financiamiento regulado por el legislador está en sintonía con la disposición constitucional del art. 85 inc. 1°; por cuanto fortalece la pluralidad de instituciones políticas que están ligadas a la democracia. De ahí la importancia que reviste el financiamiento”.

Agregó que, “[c]uando el financiamiento es público, la suma que aporte el Estado se distribuirá entre los distintos partidos que toman parte en la elección, en estricta proporción al número de votos obtenidos en las elecciones anteriores, según el art. 52 de la [LPP]. De ese modo, se pretende la equidad e igualdad en cuanto al destino de cada partido sobre la base de su apoyo electoral, por lo que el mecanismo de asignación de los recursos públicos en proporción a los votos obtenidos en la elección anterior por cada partido posee el notable mérito de estimular la eficacia electoral de los partidos, incentivando la sintonía con la ciudadanía que aspiran a representar como una condición para captar sus votos,

favoreciendo, por ende, la moderación, pues est[a] es funcional para atraer más votos y éstos implican mayores recursos” (itálicas suprimidas).

Opinó que el “... derecho de recibir financiamiento privado permitido por la [LPP] se rige por el principio de igualdad, pues todos los partidos políticos pueden recibir fondos o ingresos y están sujetos a las limitaciones y prohibiciones establecidas por la ley; además, el principio de igualdad contiene un elemento funcional, al establecer límite o tope para la recepción de recursos financieros de origen privado, cuyo porcentaje global o total se encuentra prescrito en el art. 66 [LPP], garantizando así la prevalencia del financiamiento público ordenado por la Constitución... Este elemento funcional otorga igual derecho de percibir ingresos a todos los políticos”. Por lo cual, concluyó, el art. 66 [LPP], refiriéndose al financiamiento privado, dispone un monto máximo para que una persona individual o jurídica pueda aportar su patrimonio, fijando el límite en las aportaciones económicas, supervisado ello por el Tribunal Supremo Electoral, de manera que el legislador ha regulado los montos globales en períodos preelectorales y electorales que los partidos pueden recibir”.

II. Expuestos los motivos de inconstitucionalidad planteados por los actores y la opinión del Fiscal General de la República, (1) se depurará la pretensión con respecto al contraste entre el art. 52 inc. 1° LPP y los arts. 3 y 210 Cn. Luego, (2) se identificarán los problemas jurídicos que deberán resolverse y después (3) se indicará el iter lógico de esta sentencia.

1. De acuerdo con los actores, el art. 52 inc. 1° LPP contraviene el contenido normativo de los arts. 3 y 210 Cn. Al respecto señalan que, según la disposición objeto de control, cada partido político recibe tantos fondos públicos como votos válidos obtenga en las respectivas elecciones, lo cual desconoce las diferencias objetivas (esto es, el tamaño) que existen entre los partidos políticos. El reproche que los demandantes hacen aquí consiste en que el Legislativo ha emitido una regulación diferente entre, por un lado, los institutos políticos que obtienen una mayor cantidad de votos y, por otro lado, los que alcanzan una cantidad menor. Y esto lo fundamentan en el tamaño de unos y otros, situación que consideran como una “diferencia objetiva” que no ha sido tomada en cuenta por la Asamblea Legislativa.

Esta Sala observa que este argumento contiene una deficiencia que impide conocer de fondo la pretensión, en cuanto a este punto. Para justificarlo, es pertinente recordar que, cuando se dice que dos sujetos o situaciones jurídicas son iguales, ello no significa que sean idénticos, sino que comparten por lo menos una *característica*. La igualdad es un concepto relacional, es decir, que no puede predicarse en abstracto de las personas o cosas, sino que se es igual con respecto a otra persona o cosa, y en relación con ciertas características. Dado esto, se concluye que para formular un juicio de igualdad debe contarse por lo menos con dos personas o situaciones (que son, justamente, las que se comparan), y una o varias

características comunes relevantes que permitan la comparación, esto es, el o los términos de comparación (sentencia de 6-IX-2013, Inc. 16-2012).

Con respecto a lo último, el objetivo del ciudadano que presenta una demanda de inconstitucionalidad siempre es el de argumentar racionalmente que un sujeto o situación jurídica, situados en una categoría menos beneficiada por el trato legal, es igual o similar a otros cuya regulación normativa le depara una situación más ventajosa. Esta regulación o supuesto que sirve de referencia es el término de comparación (*tertium comparationis*). Admitido el término de comparación, el actor debe justificar que los dos supuestos son iguales a fin de obtener del Tribunal la declaratoria de inconstitucionalidad si ese trato diferenciador carece de razonabilidad. En este sentido, la disposición jurídica cuya constitucionalidad se cuestiona debe aludir a cualidades o características personales *generalizables y fijas*, que dividan a un sector con respecto al otro, para discriminarlo normativamente (*Cfr.* Sentencia de 14-XII-2012, Inc. 103-2007).

En el contraste planteado, los actores han identificado un término de comparación cuyas propiedades son intercambiables, de modo que estas pueden ser predicables de cualquier partido (“grande” o “pequeño”) que obtenga la mayoría de los votos. En una elección, un partido político puede obtener muchos votos, pero eventualmente, en otra elección, puede obtener menos. Esta diversidad aleatoria de los votos acumulados por los institutos políticos es producto de diversos factores ajenos a los supuestos previstos en la disposición objeto de control. El término de comparación sugerido por los demandantes no alude, pues, a cualidades o características personales *generalizables y fijas*, de modo que, por este contraste, *corresponde sobreseer en el proceso*.

2. Según los demandantes, los problemas jurídicos que deberían ser resueltos en esta decisión debieran consistir en determinar si: (i) los arts. 24 letra h. y 37 inc. 1° LPP contravienen el contenido normativo del art. 2 inc. 1° Cn. porque, por una parte, carecen de “obligatoriedad” en “materia de elección de autoridades partidarias y de candidatos a cargos de elección popular” y, por otra, han omitido crear los procedimientos para obtener la información pública que se requiera a los partidos políticos y una institución que proteja el ejercicio de ese derecho; (ii) el art. 37 inc. 1° LPP viola el contenido normativo del art. 79 inc. 3° Cn. debido a que la regulación de la forma, tiempo y demás condiciones para el ejercicio del sufragio no están reguladas por ley formal; (iii) el art. 24 letra f. LPP contraviene la libertad de expresión (art. 6 Cn.), en cuanto al acceso a la información, atendiendo a que no obliga a los partidos políticos a detallar la fuente u origen de su financiamiento, es decir, qué personas naturales o jurídicas contribuyen, ni cuánto, ni el destino que se les dé a los aportes; (iv) el art. 37 LPP vulnera el art. 72 ord. 3° Cn. debido a que remite la concreción de los procedimientos para elegir a los candidatos a cargos de elección popular a los estatutos de cada partido político, lo cual produce un efecto negativo sobre la postulación como candidato ya que no se garantiza que los militantes puedan

presentarse como candidatos a ocupar un cargo público; y (v) el Capítulo IV del Título VI, denominado “Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos” LPP transgrede el art. 85 inc. 2° en relación con el art. 3 Cn. pues ninguna de las disposiciones de ese capítulo prevé un límite al monto global de financiamiento privado que los partidos pueden recibir.

No obstante, dado que los arts. 24 letras f. y h., y 37 inc. 1° LPP han sido impugnados por violación a diversas normas constitucionales que guardan relación con la democracia representativa de los partidos políticos (art. 85 inc. 2° frase 2ª Cn.), será pertinente examinarlas como sigue: (i) si el art. 24 letras f. y h. LPP contraviene el contenido normativo de los arts. 2 inc. 1° y 6 Cn. debido a que, por una parte, las disposiciones objeto de control carecen de “obligatoriedad en materia de elección de autoridades partidarias y de candidatos a cargos de elección popular”, y, por la otra parte, el Legislativo ha omitido crear los procedimientos para obtener la información pública que se requiera a los partidos políticos y una institución que proteja el ejercicio de ese derecho, específicamente para detallar la fuente u origen del financiamiento de los institutos políticos, esto es, qué personas naturales o jurídicas contribuyen, ni cuánto, ni el destino que se les dé a los aportes; (ii) si el art. 37 inc. 1° viola el contenido normativo de los arts. 72 ord. 3° y 79 inc.3 Cn. porque los preceptos impugnados no regulan la forma, tiempo y demás condiciones de ejercicio del sufragio, al contrario: el Legislativo hace una remisión a los estatutos de cada partido político para que sean estos los que concreten los procedimientos para elegir a los candidatos a cargos de elección popular; y (iii) el Capítulo IV del Título VI, denominado “Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos” LPP transgrede el art. 85 inc. 2° en relación con el art. 3 Cn. pues ninguna de las disposiciones de ese capítulo prevé un límite al monto global de financiamiento privado que los partidos pueden recibir.

3. Partiendo de lo anterior, para justificar la decisión que en definitiva se adopte, se: (III) aludirá a la vigencia y eficacia, como criterios de evaluación de las normas jurídicas; (IV) retomará la jurisprudencia constitucional sobre el concepto de reserva de ley; (V) enfatizará la función que los partidos políticos desempeñan en la democracia representativa; (VI) desarrollará una referencia del principio de transparencia y el deber de rendición de cuentas, así como de los procedimientos democráticos internos de los partidos políticos; (VII) formularán breves apuntes sobre la conexión que existe entre la inconstitucionalidad por omisión y las disposiciones constitucionales que estatuyen derechos fundamentales; (VIII) se hará el análisis de los motivos de inconstitucionalidad; y, por último, (IX) se indicarán los efectos de la presente sentencia.

III. El análisis de las fuentes del Derecho suele llevarse a cabo desde el punto de vista de las relaciones recíprocas entre los distintos tipos de normas jurídicas. En la mayoría de los casos, esto conduce a que el criterio de valoración de las normas sea el de su validez jurídica. Este es un término ambiguo, uno de cuyos significados hace referencia a

existencia jurídica de la norma. Se afirma que una norma es válida cuando ha sido producida de acuerdo con algunas normas jurídicas constitutivas (es decir, normas sobre producción jurídica) y, por ello, produce algún tipo de efecto jurídico. Predicar la validez de una norma jurídica equivale a reconocerla como jurídicamente existente, con independencia de que posea o no regularidad jurídica material. Y las condiciones necesarias que debe cumplir la emisión de una norma para que se pueda considerar existente dentro de un sistema jurídico son las siguientes: (i) Que haya sido creada por el órgano competente; (ii) que se haya observado el procedimiento establecido para la creación de normas y, concretamente, el establecido para la creación del tipo de norma de que se trate; y (iii) que la norma no haya sido derogada (auto de 17-I-2005, Inc. 17-2004).

La validez debe distinguirse de la eficacia de las normas jurídicas. Mediante este criterio de evaluación se determina si las normas son o no de hecho obedecidas por sus destinatarios y si los aplicadores del Derecho las hacen cumplir. La eficacia implica la posibilidad de que la norma que se adscriba a una disposición jurídica cumpla con los objetivos que se persiguen mediante su adopción. Se trata de su fuerza peculiar en tanto potencialidad normativa. Ambos son criterios independientes entre sí. La eficacia no es parámetro para predicar la validez de una norma jurídica, ni esta pierde su pertenencia al ordenamiento jurídico si no es observada ni aplicada. En consecuencia, una norma puede ser válida y, por ello, existente, aun y cuando nunca se haya aplicado ni los destinatarios hayan acomodado su comportamiento a lo regulado por la norma (*Cfr.* sentencia de 18-IV-2008, Inc. 10-2007).

Ahora bien, las relaciones internormativas no se agotan en cuestiones relativas a la validez y a la eficacia de las normas jurídicas, sobre todo cuando se está en presencia de disposiciones jurídicas de un mismo tipo cuyo “ámbito temporal de validez” es más o menos prolongado. Aquí es, precisamente, donde la *vigencia* ejerce su campo de actuación pues ella consiste en la capacidad regulativa, es decir, la aptitud, para regular las situaciones que caigan bajo su condición de aplicación. Se trata de una condición necesaria para predicar la obligatoriedad de una norma jurídica y de un punto intermedio en el que coinciden, por un lado, la finalización del procedimiento de producción normativa (validez) y, por el otro, la actualización de su plena capacidad de surtir efectos jurídicos sobre la realidad (eficacia). Como efecto de esto último, la *vigencia es el criterio jurídico que delimita el ámbito de exigibilidad temporal de las normas* (sentencia de Inc. 10-2007, ya citada).

La vigencia presupone la validez e implica que las normas jurídicas son potencialmente aptas para regular las situaciones subsumibles en su supuesto de hecho. Pero este efecto solo se produce si la norma ha sido publicada y el período de su vacancia ha concluido. Por esta razón es que el ámbito temporal de las normas es el *intervalo de tiempo durante el cual una norma jurídica pertenece al ordenamiento jurídico y es*

susceptible de ser aplicada. La vigencia de una norma jurídica inicia desde el momento de su publicación o difusión oficial del cuerpo normativo que la contiene y finaliza cuando es derogada. En consecuencia, la fecha de publicación (más el lapso de *vacatio legis*) determina el inicio del “ámbito temporal de validez”. A partir de ese momento es que los preceptos jurídicos se vuelven jurídicamente aplicables, esto es, de obligatoria observancia.

IV. La reserva de ley es una técnica de distribución de potestades normativas que exige que ciertas materias sean reguladas solo por el Legislativo, como garantía de la institución parlamentaria frente a otros órganos constitucionales con potestades normativas y frente a sí misma (sentencia de 26-II-2002, Inc. 19-98). Esta técnica está en función de los principios democrático y pluralista (art. 85 Cn.) y del principio de publicidad (sentencia de 6-IX-2001, Inc. 27-99), que exigen, los primeros, que la diversidad política (incluidas las minorías parlamentarias) tengan la oportunidad de discutir y deliberar sobre asuntos de interés colectivo y, el segundo, que se obtenga el mayor nivel posible de divulgación de las actuaciones legislativas. Dicho en otros términos: la reserva de ley garantiza que la regulación normativa de materias específicas se haga por el Pleno de la Asamblea Legislativa, que posee legitimación democrática directa, para asegurar que la adopción de sus actos tenga un forzoso debate público previo, en el que los diputados de las diferentes ideologías políticas tengan la oportunidad de intervenir.

Nuestro ordenamiento jurídico confiere a varios órganos estatales la competencia para producir fuentes del Derecho, tales como leyes, reglamentos y ordenanzas municipales (arts. 131 ord. 5°, 168 ord. 14° y 204 ord. 5° Cn.). Existen varios de centros de producción normativa. A pesar de esta circunstancia, la Constitución no establece con claridad qué materias están reservadas a la ley formal. Ninguna de sus disposiciones indica o enumera de modo específico “cuál es el dominio natural de la potestad normativa de la Asamblea Legislativa”. Lo que sí estatuyen algunos preceptos constitucionales es que varias materias serán objeto de una “ley especial” o serán reguladas por “ley”.

El vocablo “ley” en estos contextos es un concepto que presenta ambigüedad, de modo que no siempre debe ser interpretado como “ley formal” y, por ello, como alusivo a “reserva de ley”. La misma jurisprudencia constitucional ha determinado que “... el vocablo ‘ley’ es utilizado en innumerables disposiciones constitucionales y no siempre en el mismo sentido, por lo que no puede concluirse que cada vez que la Constitución utiliza el término ‘ley’ se está refiriendo a los decretos de contenido general emanados de la Asamblea Legislativa” (sentencia de 23-III-2001, Inc. 8-97). Y el argumento explicitado en apoyo de esta tesis es que “... entender que la ley en sentido formal es la única fuente de regulación de todos los ámbitos de la vida normada, implica exigir una profusión legislativa que va en detrimento de las potestades normativas que la misma Constitución reconoce a otros órganos estatales o entes públicos” (sentencia de 14-XII-2004, Inc. 17-2003).

Por supuesto, esta problemática no ha quedado irresoluble. La jurisprudencia de esta Sala ha determinado en qué casos debe entenderse que existe reserva de ley. El supuesto, por antonomasia, es la “reserva de ley expresa”, que se produce solo si la Constitución ordena explícitamente que algunas materias sean reguladas por “decreto legislativo”, debiéndose entender por tal todo acto normativo emitido por la Asamblea Legislativa (ej. art. 148 inc. 3° Cn.). Pero en aquellos otros supuestos en los que la Ley Suprema estatuya los términos “ley” o “ley especial”, o cuando nada se establezca al respecto, este Tribunal será el que fije con precisión, caso a caso, qué ámbitos de la realidad normada están sometidos a reserva de ley, así como en cuáles otros esta será relativa o absoluta (sentencia de Inc. 17-2003, ya citada).

La reserva de ley no tiene un único objeto. Los ámbitos a los que puede referirse son heterogéneos. Como ejemplo de la clase de acciones o estado de cosas que están sometidos a ley formal están la restricción de derechos fundamentales o constitucionales; la creación de impuestos; la tipificación de los delitos, infracciones y sanciones; y la creación de supuestos de expropiación. *También hay clases de materias que ineludiblemente requieren de actuación legislativa dadas su importancia y características* (sentencia de inc. 17-2003, ya mencionada).

V. Una de esas materias que requiere de actualización legislativa es la tiene que ver con los partidos políticos, dada la función que estos desempeñan en la democracia representativa. Estos institutos son asociaciones de individuos unidos por la defensa de unos intereses, organizados internamente mediante una estructura jerárquica y de reparto de funciones, con vocación de permanencia y cuya finalidad es la de alcanzar el poder, ejercerlo y desarrollar un programa político. Son necesarios para el funcionamiento de la democracia en las condiciones actuales de las sociedades. Primero porque los partidos en general no pueden dejar de existir, pues siempre habrá partidarios de las distintas corrientes de pensamiento, que se asocian y coordinan para lograr la representación de esos intereses. Segundo debido a que, en las sociedades de hoy, los individuos no pueden influir en el poder ni ejercerlo aisladamente; para ello es necesario contar con una organización de personas que actúan con cierta unidad, al menos en el nivel donde se toman las decisiones. Se trata de *instrumentos* cualificados de la representación política puesto que sirven para recoger las demandas de los individuos y grupos sociales y presentarlas a toda la población, para que esta vote a favor o en contra. Esto explica el porqué nuestra Constitución reconoce a dichos institutos (sentencia de 29-VII-2010, Inc. 61-2009).

La exigencia de los partidos políticos es condición necesaria en las sociedades contemporáneas, para que el pueblo pueda manifestar su voluntad dentro de un proceso organizativo, que formalmente se realiza mediante las normas jurídicas correspondientes al Derecho Electoral y materialmente por la acción de los partidos políticos. Estos concretan el principio democrático realizando, entre otras, las siguientes funciones específicas: (i)

agrupan propuestas de solución sobre la problemática nacional que vienen de toda la población; (ii) canalizan las aspiraciones y pretensiones de los ciudadanos y de los distintos sectores sociales, dándoles la forma de un programa político realizable; (iii) formulan programas políticos que compiten con otros y tienen por objeto, tanto darles más criterios a los ciudadanos para analizar los problemas sociales como inspirar las acciones del Estado desde el gobierno o la oposición; (iv) elaboran listas de candidatos; (v) informan a la población sobre los complejos asuntos nacionales y advierten a la ciudadanía sobre la conveniencia o no de determinadas acciones de gobierno; (vi) ofrecen al electorado su capacidad organizativa, lo cual permite que los deseos de la población se realicen en mayor medida y en proporción a los resultados electorales; (vii) refuerzan el sistema político –sean de gobierno o de oposición–, haciéndolo estable y garantizando de esa manera su propia supervivencia; y (viii) y propician la defensa del sistema democrático pluralista y representativo.

Nuestra Constitución reconoce la existencia de los partidos políticos desde dos perspectivas. La primera, como una concreción del derecho fundamental a asociarse (art. 72 ord. 2º Cn.), que se ejerce con la finalidad de colaborar en la formación de la voluntad política, con base en una tendencia ideológica o un conjunto de creencias sobre aspectos políticos y socioeconómicos –entre otros–, que aspiran a influir en la formación de la voluntad estatal (sentencia de 25-IV-2006, Inc. 11-2004). En tal derecho se aprecian dos vertientes: una individual, relativa al derecho de cada persona aisladamente considerada, y otra colectiva, que implica el libre desenvolvimiento de la asociación como persona jurídica dentro de la licitud de sus fines. Ello hace de los partidos políticos asociaciones con restricciones en cuanto a sus objetivos, pero también con ventajas (ej. monopolio para la presentación de candidaturas presidenciales –art. 151 Cn.–, subvención para campañas electorales –art. 210 Cn.–, etc.)

De acuerdo con la segunda perspectiva, el partido es un componente esencial del sistema democrático, cuya finalidad es la de contribuir a la formación de la voluntad política del pueblo. Como se expresó en la Inc. 11-2004 citada anteriormente, cuando el art. 85 inc. 2º Cn. señala que los partidos políticos “son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”, hace referencia a que son los medios por los que se canaliza la participación de los ciudadanos en la configuración de la voluntad del poder estatal. Además, los partidos políticos son los que, por su condición de mediadores, llevan el pluralismo político hacia las instituciones.

Un aspecto particular de los partidos políticos es que son órganos que cumplen una función constitucional, esto es, la de contribuir a formar la voluntad política del pueblo, pero no son órganos del Estado. Son, más bien, grupos libremente formados que enraízan en la esfera sociopolítica, llamados, por ello, a cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo y a incidir en la estatalidad institucionalizada. Para que los partidos

cumplan su función, es importante que se asienten sobre los valores de un orden democrático, libre y pluralista.

Pues bien, la regulación de los partidos políticos conforma su estatus de libertad externa e interna. El primer estatus se refiere a la autonomía de los partidos políticos frente al Estado y a los demás partidos con respecto a su creación, existencia y actividades. *El segundo estatus alude a que un proceso genuinamente democrático debe ser libre desde su origen* (art. 85 inc. 2º frase 2ª Cn.). En vista de lo anterior, y de la metodología dispar y de los constantes cambios en los procedimientos que los partidos emplean para elegir a sus autoridades internas y a los candidatos a cargos públicos, tal regulación (no solo constitucional) debe quedar reservada a la ley formal, la cual, con mayor o menor detalle, debe ocuparse de los derechos y obligaciones de los partidos políticos, las relaciones entre afiliados y partido y la conformación de sus órganos de gobierno. Dos tópicos sometidos a una regulación por medio de decreto legislativo son la transparencia y la rendición de cuentas, así como los procedimientos democráticos internos de los partidos políticos.

VI. I.A. La transparencia y la rendición de cuentas están estrechamente conectadas con el derecho de acceso a la información. De acuerdo con la sentencia de 5-XII-2012, Inc. 13-2012, este derecho posee la condición indiscutible de derecho fundamental, anclada en el reconocimiento constitucional del derecho a la libertad de expresión (art. 6 Cn.), que tiene como presupuesto el derecho de investigar o buscar y recibir informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan interés público (sentencia de 24-IX-2010, Inc. 91-2007); y en el principio democrático del Estado Republicano de Derecho (art. 85 Cn.), que impone a los poderes públicos el deber de garantizar la transparencia y la publicidad en la Administración, así como la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos y fondos con relevancia públicas (sentencia de 25-VIII-2010, Inc. 1-2010). De esa condición de derecho fundamental se derivan, entre otras consecuencias: (i) la prohibición de alterar su contenido esencial, tanto en su interpretación como en su regulación; (ii) el reconocimiento de su dimensión objetiva o institucional, con sus implicaciones prestacionales y de garantía; (iii) la directiva de su armonización, balance o equilibrio con otros derechos en conflicto; y (iv) el *reconocimiento de su fuerza expansiva* y optimizadora. De sus posibles manifestaciones, aquí interesa referirse al derecho de acceso a la información relativa a las actividades de los partidos políticos.

En términos generales, el derecho de acceso a la información consiste en la facultad de solicitar o requerir la información bajo control o en poder de los partidos políticos, con el deber correlativo de estos de garantizar su entrega oportuna o fundamentar la imposibilidad de acceso, con base en una causa prevista por la ley y compatible con la Constitución. Toda persona (militante partidario o no), como integrante de la Comunidad titular del poder soberano, tiene el derecho a conocer la manera en que los partidos políticos utilizan sus fondos y de ello deriva el derecho de acceso a la información.

El carácter de derecho fundamental del acceso a la información propicia el afianzamiento de democracias transparentes y efectivas, facilita la rendición de cuentas y genera un debate público permanente, sólido e informado. Desde esta perspectiva, el acceso a la información prepara a las personas para asumir un papel activo en los procesos de elección, mediante la construcción de una opinión individual y colectiva fundada sobre los asuntos que son de interés público. Esto fomenta una participación política mejor orientada, deliberante y responsable, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento a las reglas afianzadas por la democracia. En dicho sentido, este nivel de contraloría ciudadana sobre el quehacer de los partidos políticos incentiva a estos a utilizar sus recursos efectivamente y reduce los espacios para la corrupción.

B. La rendición de cuentas es uno de los pilares que sostienen cualquier relación de representación, sea esta privada o pública. El concepto está relacionado con la responsabilidad de quien administra en nombre de otros y, por lo tanto, está sujeto a un control de sus actos. Rendición de cuentas, responsabilidad y control son elementos centrales de las democracias modernas basadas en la idea de representación. Se trata de un deber esencial de quien gestiona asuntos de terceros o pretende hacerlo. La rendición de cuentas permite controlar, analizar y valorar una acción, a fin de aprobar o no lo actuado, especialmente si hay un interés público que proteger.

La rendición de cuentas de las personas jurídicas en general está regulada como una obligación de las autoridades hacia los miembros de la sociedad o asociación de que se trate. La legislación establece que las rendiciones de cuentas en materia económica (ej., los balances y estados contables) deben registrarse y hasta en algunos casos publicarse, para dejar a salvo los derechos de terceros posiblemente afectados. A mayor responsabilidad pública, mayores son las obligaciones. Si esta idea se proyecta al campo de los partidos políticos, se podrá concluir sin mayor dificultad que este deber ha de centrarse no solo en la relación que existe entre las autoridades partidarias y los miembros del partido, sino también entre dichas autoridades y el resto del cuerpo electoral y, más en general, con la población.

La creciente preocupación por la corrupción y los riesgos de que esta involucre a los partidos políticos y al aparato estatal, y la búsqueda de métodos para evitar estas prácticas obligan a poner el foco de atención en las relaciones o vínculos entre los dirigentes partidarios y funcionarios públicos y los representantes de los intereses económicos. Una de las áreas más sensibles en el tema de los partidos políticos, y que está relacionado con el motivo de inconstitucionalidad alegado, es el del financiamiento de las campañas electorales, que por sus características involucran sumas cada vez más elevadas que están exentas de controles eficaces. Ello produce una zona de opacidad y orienta o determina

significativamente la acción de los funcionarios públicos, que fueron propuestos como candidatos por los partidos políticos, una vez electos.

Los partidos políticos son instituciones u organizaciones fundamentales para la democracia representativa. Esta relevancia debe impulsar la búsqueda de transparencia, como una estrategia clave en la lucha contra la corrupción, en lugar de acentuar una respuesta sancionatoria. La complejidad del concepto de transparencia es manifiesto. La transparencia partidaria exige estándares de integridad en la acción política, la cual comienza por la publicidad y la facilitación del acceso a la información, pero no como fines en sí mismos, sino como herramientas indispensables para el ejercicio del control de legalidad, la auditoría económica y la puesta en marcha de la responsabilidad política.

C. En materia de manejo de fondos por parte de los partidos políticos, la transparencia contribuye a mejorar la calidad del proceso democrático ya que optimiza la calidad de la información del elector, facilita la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés, genera incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo que traen aparejados los actos de corrupción, permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento, tiende a evitar la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno, incentiva el control recíproco de los partidos políticos y brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios, una vez que han sido electos.

Existe una tendencia a creer que el control de los partidos políticos sobre el manejo de sus finanzas es un ámbito exclusivamente privado, en el que rige una especie de “principio de máxima libertad” con respecto a la recaudación y empleo de los recursos económicos. No obstante, es ineludible regular de modo exhaustivo el funcionamiento de los partidos políticos y su financiamiento. Esta exigencia está justificada, por lo menos, en dos razones. Por un lado, la Constitución reconoce la existencia de los partidos políticos, a los cuales les confiere una importancia relevante en la democracia. Por otro, reduce el riesgo de que aparezcan casos de actos de corrupción de funcionarios públicos, relacionados con la financiación de la política.

Al momento de elaborarse la legislación respectiva, el Órgano encargado de producirla ha de tomar en cuenta los siguientes parámetros: (i) la exigencia de presentar rendiciones de cuentas a un determinado organismo y a la población; (ii) la forma y contenido de esas rendiciones de cuentas, para permitir el análisis y comparación de la información; (iii) crear mecanismos adecuados de difusión y divulgación de la información contenida en las rendiciones de cuentas, pues no es suficiente con que estos datos se registren ni que la institución controladora acceda a ellos, verifique su legalidad y aplique las sanciones correspondientes; (iv) garantizar el derecho de acceso a la información a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna; (v) crear instrumentos de auditoría, de tal manera que se garantice la veracidad de la información reportada por los partidos.

Desde el punto de vista de la calidad del proceso democrático, es importante que el Legislativo regule la transparencia sobre el origen y destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian su actividad. Es necesario facilitar al ciudadano información sobre quién y cuáles sectores están detrás de cada candidato. Esta publicidad, en la medida en que sea completa y oportuna, posibilita el “voto informado” del ciudadano y permite verificar la coherencia del discurso de los candidatos y la verdadera intención de las medidas de gobierno en caso de resultar electo. Las reglas sobre el financiamiento de la política no tienen por finalidad debilitar a los partidos, sino aplicar los principios de orden, racionalidad y transparencia en el manejo de fondos, que incluyen importantes sumas de dinero provenientes del presupuesto público y de los donantes privados. Para ello es conveniente que los partidos adecuen sus estructuras organizativas en cuanto a los procesos de decisión, ejecución y control interno de las decisiones financieras.

D. En una sociedad democrática, un adecuado sistema de control interno requiere la fijación de una serie de normas y procedimientos para asegurar la transparencia y corrección en el manejo de fondos, así como la correcta contabilización de esos movimientos y la organización de un sistema confiable de soporte de información que respalde cada movimiento. El sistema de control interno debería prever también la existencia de una instancia cuya función específica sea el control y auditoría. Los partidos deben organizar sus sistemas contables y de información, de manera tal que tanto la autoridad pública, como la ciudadanía, puedan acceder a la información pública.

Con vistas a la transparencia que debe orientar el manejo económico de los partidos, tanto en su funcionamiento ordinario como en lo relativo a las campañas electorales, debe organizarse un sistema de información y registro que permita a aquellos no sólo cumplir de manera ágil, completa y veraz con las presentaciones periódicas que se exijan, sino también disponer de todos los datos que pudieran ser necesarios para ofrecer un cuadro aún más completo de su situación y gestión económico-financiera.

Para cumplir con estos objetivos, los partidos han de contar con registros de los aportes privados, que contengan, al menos, la identidad de los aportantes y los montos aportados, así como el registro de gastos ordinarios y de campaña; todo ello a fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, en consonancia con lo que esta Sala afirmó en las sentencias de 29-VII-2010 y de 24-X-2011, Incs. 61-2009 y 10-2011.

De igual manera es muy importante que se brinde a los ciudadanos, cuando así lo soliciten, la información detallada sobre los aportes de fondos públicos a cada partido y el uso que se hace de dichos fondos.

2. Otro aspecto sometido a reserva de ley es la democracia interna de los partidos políticos. Fundamentalmente, esta alude al modo en que los partidos toman las decisiones, tanto en el aspecto procedimental como en el aspecto sustantivo de participación y transparencia. La democracia interna partidaria tiene como objeto impedir que un eventual

déficit democrático de estas organizaciones se traduzca en una merma de los mecanismos de representación política y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático. Por ello, una forma de ver las relaciones entre democracia y partidos políticos consiste en entender que el elemento esencial de la primera es la participación y que los partidos políticos son en dicho contexto espacios fundamentales para su ejercicio.

Los partidos políticos no escapan a la fuerza normativa del principio de democrático. Si dichas organizaciones son el “único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno”, entonces sus normas, organización y funcionamiento también deben sujetarse a las normas –principios y reglas– de la democracia representativa (art. 85 inc. 2º Cn.) La democracia partidaria debe tener como postulado la idea de dominio de los miembros que la conforman, sobre sí mismos. Lejos de ser un orden de dominación, constituye un orden de cooperación pues se fundamenta en la concepción de la persona libre e igual en comunidad o asociación. La democracia se considera un modo de legitimar a la dirección del partido porque el poder deriva de todos los que lo conforman y, además, excluye los autoritarismos y totalitarismos mediante elecciones libres y periódicas internas.

A semejanza de la democracia en general, la democracia interna de los partidos políticos puede entenderse en términos institucionales –como *democracia formal*–, en donde el aspecto central es la elección de los órganos internos del partido y la postulación como precandidato para puestos de elección popular, por medio de elecciones competitivas. En este sentido, el método democrático es el mecanismo institucional cuyo fin es llegar a decisiones políticas y en el cual los miembros del partido adquieren la facultad de decidir y ser elegido, mediante una lucha competitiva por el voto. Según esta noción formal, la democracia consiste en un método de formación de las decisiones partidarias, y precisamente en el conjunto de las reglas que atribuyen a la militancia, o mejor, a la mayoría de los militantes, el poder de asumir tales decisiones. Por ello sus componentes típicos en los partidos son las elecciones libres y la regla de la mayoría.

Hay que recordar la incidencia que los miembros del partido tienen en la democracia interna partidaria. Ellos son titulares de un conjunto de condiciones que posibilitan su participación en la vida política de estas organizaciones; son, en definitiva, titulares de derechos de participación política oponibles al partido y a la dirección de estos, entre los cuales pueden mencionarse el derecho a votar en las elecciones de los órganos de decisión y de los precandidatos a cargos de elección popular, el derecho a ser electo o votado y, por ello, a competir para participar en el gobierno del partido y de ser admitido como precandidato, el derecho de petición política y el derecho de reunirse con fines políticos.

Pero esa dimensión formal de la democracia interna de los partidos es insuficiente, pues para su supervivencia necesita de límites sustanciales; la democracia partidaria,

entendida solo en su aspecto formal, podría permitir la supresión de derechos fundamentales de los militantes de estas organizaciones políticas. La voluntad de los miembros se expresa auténticamente solo si lo hace libremente, y esto solo puede lograrse mediante el ejercicio del voto libre, directo, igualitario y secreto, y de las libertades de pensamiento, expresión, opinión e información, entre otros, en las elecciones internas.

Estas exigencias han sido reconocidas por esta Sala. En la sentencia 5-I-1994, Amp. 6-S-93, se recordó que los partidos políticos tienen la obligación de respetar y obedecer la Constitución. En dicho precedente se dijo que “... el artículo 85 parte final de la Ley Fundamental [...] impone a los partidos políticos la obligación de sujetarse a la Constitución, cuando se establece que *las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa*”. En consecuencia, los actos de los partidos políticos, como los de las demás entidades reconocidas a nivel constitucional, están sujetos al ordenamiento jurídico y, por ello, no pueden infringir la normativa constitucional. Se siguió expresando que “...[l]a actuación ‘ad intra’ que realizan los partidos políticos no puede ser ignorada...” puesto que “...al constituir éstas elementos esenciales e imprescindibles para el funcionamiento del gobierno constitucional, para que las mismas actúen como verdaderos instrumentos del Gobierno, han de cumplir con el requisito de observar sujeción dentro del marco que traza la Ley Fundamental”.

Lo anterior condujo a afirmar que “...tanto la constitución, organización, funcionamiento, y hasta la extinción de los partidos políticos, deben encontrarse encuadrados dentro de los principios de una verdadera y sana democracia, contra todo aquello que las desconozca, afecte amenace”. Por ello, se concluyó que, “[e]n razón de la labor tan importante que ejecutan los partidos políticos, cada vez se demanda más por un proceso de control de su actividad –al interior o exterior– orientando sus actividades dentro de un marco del orden constituido, pues con ello –en el fondo– se defiende el sistema democrático. El control estructural y de funcionamiento que debe ejercerse sobre los partidos políticos [...] busca lograr que su estructura y actividad se adecúen a los principios constitucionales y democráticos, y al mismo tiempo se trata de proteger a los afiliados, especialmente en la selección de la dirigencia o de candidatos a cargos de elección popular, como manifestación de la democracia interna de los partidos políticos”.

En ese sentido, los miembros de los partidos políticos pueden oponer sus derechos constitucionales a estas estructuras. Entre estos derechos pueden mencionarse los de ejercer libremente el derecho a votar –con todas sus garantías: libre, igualitario, secreto y directo– y participar activamente en los procesos para integrar los órganos internos del partido, postularse como precandidato para puestos de elección popular, solicitar y recibir información sobre la marcha interna de la organización, manifestar libremente sus puntos de vista dentro y fuera del partido, y el de participar en la elaboración de los programas o en espacios de discusión. Por ello, la democracia interna de los partidos políticos implica

observar el verdadero funcionamiento de estas organizaciones, es decir, cómo se elige a los líderes, cómo se designa a los órganos de dirección, qué procedimiento de control se establece para que los dirigentes rindan cuentas ante sus militantes, cómo se toman las decisiones y quienes intervienen en las mismas, qué actitud adoptan ante las corrientes de opinión, cómo se elaboran los programas y las líneas políticas y quiénes participan, qué puentes se construyen entre el partido y los ciudadanos, o qué proceso o criterios se siguen a la hora de confeccionar las listas electorales.

En síntesis: los derechos y garantías constitucionales que deben observarse en el sistema político en general y la participación de los ciudadanos en el mismo, son también aplicables, en lo pertinente, a los miembros de los partidos frente a sus respectivos institutos políticos.

VII. Las disposiciones constitucionales que estatuyen derechos fundamentales devienen simultáneamente en fuente de deberes legislativos de abstención y de acción. Cuando se concretan en deberes de abstención, establecen una inmunidad del individuo frente al Estado, que se proyecta en primer lugar como una inmunidad frente a la legislación; al paso que cuando se concretan en posiciones jurídicas de prestación, estos derechos atribuyen al Legislativo deberes de protección del ejercicio real de las libertades y de la salvaguarda efectiva de los derechos fundamentales.

El Estado debe llevar a cabo diversas prestaciones para satisfacer los deberes de protección atribuidos a partir de la faceta prestacional de los derechos fundamentales. Esta faceta encuentra un ámbito de protección mucho más operativo en medidas legislativas, es decir, en el cumplimiento de la obligación de legislador (sentencia de 1-II-2013, Inc. 53-2005). No obstante, esa necesidad de medidas o actuaciones legislativas o reglamentarias para la efectiva protección de dichos derechos no habilita la abstención pública que convierta a estos en categorías jurídicas formales, sin posibilidad real de ser ejercidos por sus titulares.

Cuando la Constitución ordena la protección de un derecho, mediante la emisión de una ley, los poderes públicos a los que se hayan conferido potestades normativas están obligados a establecer las condiciones normativas para llevar a cabo dicha promoción y aseguramiento. De ahí que, cuando su abstención implica o involucra la ausencia de garantías para un derecho fundamental o un bien o principio constitucional (instrumentales a aquellos), esta Sala puede constatar la existencia de una omisión inconstitucional y declararlo así.

El deber estatal de protección y promoción de los derechos fundamentales se articula, sobre todo, en garantías adicionales que enfatizan su dimensión objetiva y que se derivan, por lo general, de normas regulativas o constitutivas, sean estas últimas de competencia, de organización y de procedimiento. Ello con el fin de crear las condiciones fácticas y jurídicas que permitan la efectividad de la dimensión subjetiva de tales derechos.

Los llamados “mandatos constitucionales” son un tipo de normas regulatorias que establecen órdenes dirigidas al Legislativo a conectar una exigencia constitucional con otras de desarrollo infraconstitucional, para alcanzar su plenitud aplicativa. Se trata de normas incompletas pues, en principio, requieren de una remisión hacia un cuerpo jurídico diferente para ser completadas. Si la ley a la que envía el mandato está emitida cuando la Constitución entra en vigor, dicho mandato queda completado, es decir, que va a tener aplicación inmediata; en cambio, si en aquel momento no se ha emitido la ley, la aplicación del mandato constitucional quedará diferida hasta que la ley se produzca.

El Legislativo tiene un papel relevante en el desarrollo normativo de los derechos fundamentales, para concretar las facultades atribuidas, regular, facilitar y limitar su ejercicio, así como establecer el marco jurídico eficaz para su garantía y protección de los derechos fundamentales (sentencia de 21-IX-2004, Inc. 16-2005). Esta vinculación positiva se justifica por la relativa indeterminación de los enunciados constitucionales que proclaman los derechos fundamentales, pues en lugar de dejar enteramente la determinación de sus alcances en manos de la casuística jurisdiccional, es necesario que estas cuestiones sean abordadas de manera general por la Ley.

Estos mandatos constitucionales dirigidos al Legislativo no necesariamente deben aparecer explícitos en el texto de la Constitución, sino que también pueden ser derivados por la jurisprudencia constitucional, en la medida en que la emisión de disposiciones infraconstitucionales resulte necesaria para completar, desarrollar y dotar de eficacia plena a la disposición constitucional que tipifica un mandato. En determinados casos pueden estar condicionados por un plazo determinado por la Constitución y por la existencia actual de circunstancias que difieren razonablemente la regulación jurídica que de la correspondiente prestación derivada de los derechos fundamentales. De tal manera que, en este último supuesto, desaparecida la circunstancia, el mandato dirigido al Legislativo ya es exigible y, por tanto, la omisión legislativa se reputa como inconstitucional.

VIII. Con fundamento en los considerandos precedentes, se resolverán los problemas jurídicos identificados previamente. Antes se aclaró que los arts. 24 letras f. y h., 37 inc. 1° y el Capítulo IV del Título VI, denominado “Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos” LPP habían sido impugnados porque el Legislativo ha omitido dar cumplimiento a ciertos mandatos que la Constitución le impone a dicho órgano estatal. Por ello, como antes se dijo, los motivos de inconstitucionalidad serán examinados así: (i) si el art. 24 letras f. y h. LPP contraviene los arts. 2 inc. 1° y 6 Cn. debido a que, por una parte, según los demandantes, las disposiciones objeto de control carecen de “obligatoriedad en materia de elección de autoridades partidarias y de candidatos a cargos de elección popular”, y, por otra parte, también según lo dicho por los actores, el Legislativo ha omitido crear los procedimientos para obtener la información pública que se requiera a los partidos políticos y una institución que proteja el ejercicio de ese derecho, específicamente para

detallar la fuente u origen del financiamiento de los institutos políticos, esto es, qué personas naturales o jurídicas contribuyen, ni cuánto, ni el destino que se les dé a los aportes; (ii) si el art. 37 inc. 1° viola los arts. 72 ord. 3° y 79 inc. 3 Cn. porque los preceptos cuestionados no regulan la forma, tiempo y demás condiciones de ejercicio del sufragio; al contrario: el Legislativo hace una remisión a los estatutos de cada partido político para que sean estos los que concreten los procedimientos para elegir a las autoridades internas y a los candidatos a cargos de elección popular; y (iii) el Capítulo IV del Título VI, denominado “Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos” LPP transgrede el art. 85 inc. 2° en relación con el art. 3 Cn. pues ninguna de las disposiciones de ese capítulo prevé un límite al monto global de financiamiento privado que los partidos pueden recibir. Estos serán los problemas jurídicos que se resolverán en esta sentencia.

1. Sobre el primer motivo, esta Sala no comparte la consideración de los demandantes para sostener la inconstitucionalidad de las disposiciones objeto de control. La ley no deja de ser obligatoria por el hecho de que no establezca las condiciones que permitan la participación democrática de la militancia en los procesos electorales internos de los partidos políticos o que se remita a los estatutos partidarios para regular dicha participación. Es necesario recordar que la eficacia no es un parámetro adecuado para predicar la validez o vigencia de una norma jurídica. Esta no pierde su pertenencia al ordenamiento jurídico si no es observada u omite regular un supuesto de hecho o una consecuencia jurídica que, a juicio de los actores, se ha debido hacer. Por ello, *con respecto a este motivo, debe declararse que no existe la inconstitucionalidad alegada.*

2. Descartado el argumento anterior, es pertinente aclarar que los demandantes han cuestionado las disposiciones objeto de control porque han omitido dar cumplimiento a ciertos mandatos constitucionales relacionados con la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y con la democracia interna de estos.

Dado que los argumentos denuncian una inconstitucionalidad por omisión por parte del Legislativo, esta Sala deberá: (A) constatar si en el texto constitucional existe un mandato que obligue al Legislativo a regular dichos tópicos; (B) verificar si existe un comportamiento omiso del Legislativo para cumplir con dichos mandatos; y (C) establecer si el comportamiento omiso, ha sido excesivo e injustificadamente dilatado.

A. a. La existencia del mandato constitucional que el art. 24 letras f. y h. LPP habría omitido dar cumplimiento.

Por una parte, el art. 2 inc. 1° frase final Cn. establece el derecho a la protección y, por otra, el art. 6 Cn. estatuye el derecho a la libertad de expresión, de la cual deriva el derecho de acceso a la información. Una interpretación sistemática de ambas disposiciones que tome en cuenta la dimensión objetiva de ambos derechos permite inferir la existencia de un derecho de protección que lleva consigo la pretensión de que se desarrollen diversos deberes de actuación por parte del poder público, destinados a garantizar el acceso efectivo

a la información; a proveer los medios indispensables para el ejercicio de este; y a disponer los procedimientos y la organización institucional necesarios para que el Estado pueda garantizar adecuadamente este tipo de derecho fundamental.

Entonces, en cumplimiento de su obligación de protección en el acceso a la información de los partidos políticos, el Legislativo debe emitir leyes que fomenten la transparencia en el quehacer partidario, en concreto, en el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales. Acceso a la información y transparencia son dos elementos inseparables que se integran en la libertad de expresión. Esta simbiosis exige del Legislativo una prestación normativa: establecer legalmente los procedimientos para obtener información que se requiera a los partidos políticos, en especial, la relativa al origen y destino de los fondos con que estos partidos y candidatos financian su actividad. El deber de protección del acceso a la información implica que el Legislativo debe crear procedimientos que permitan o faciliten al ciudadano obtener información sobre quién y cuáles sectores están detrás de cada candidato.

La transparencia y la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos constituyen una materia fundamental sometida a regulación por medio de Decreto Legislativo. Esto significa que la ley formal debe ocuparse de la transparencia en el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales. Dado esto, los arts. 2 inc. 1° frase 2ª y 6 Cn. contienen un mandato implícito para que el Legislativo emita un cuerpo jurídico que regule o desarrolle el derecho de acceso a la información de los particulares frente a los partidos políticos.

Según lo argüido por los actores, parecería que esa regulación debería estar contenida en los arts. 24 letras f. y h. LPP. Sin embargo, esta Sala interpreta que este precepto es solo un término de referencia que alude a la voluntad legislativa de regular algunos supuestos en que los partidos políticos tienen el deber de facilitar información a la ciudadanía (por medios electrónicos o escritos). Esto se fundamenta en el contenido del correspondiente enunciado normativo, acorde al objeto de la LPP. Según este, la citada ley pretende regular la "... institucionalidad de los partidos políticos [y] su interrelación con la ciudadanía y con otros entes, en el marco de las normas y principios de la democracia representativa establecida en la Constitución".

Asimismo, el acceso a la información partidaria requiere como condición necesaria la existencia de una institución contralora que garantice su protección eficaz. Esta debe poder acceder a los datos, verificar su legalidad y aplicar las sanciones correspondientes. De igual forma debe garantizar la llegada de la información a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna. En definitiva, se requiere de una entidad que audite la información de los partidos políticos, y que determine la veracidad de los registros que estos posean.

En consecuencia, la Constitución impone a la Asamblea Legislativa el deber u obligación de establecer reglas que fomenten o, en su caso, exijan transparencia y acceso a la información. De ahí que el elemento de la existencia de un mandato constitucional dirigido al Legislativo se encuentra plenamente establecido en el presente proceso.

b. La existencia del mandato constitucional que el art. 37 inc. 1° LPP habría omitido dar cumplimiento.

El art. 72 ord. 3° Cn. estatuye el derecho a optar a cargos públicos y, el art. 79 inc. 3° establece que la ley determinará la forma, tiempo y demás condiciones para el ejercicio del sufragio. En casos como el presente, es a esta Sala a quien corresponde fijar con precisión si estamos en presencia de una materia reservada a la ley; y en el art. 79 inc. 3° Cn., el vocablo “ley” debe entenderse como “ley en sentido formal”. Esta opción interpretativa se fundamenta en que los partidos políticos no escapan a la fuerza normativa del principio de democrático, tal como se dijo previamente. Si dichas organizaciones son el “único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno”, entonces sus normas internas, su organización y su funcionamiento también deben quedar sujetos a los principios y reglas de la democracia representativa, tal como exige el art. 85 inc. 2° Cn.

Uno de los estatus de libertad (el interno) de los partidos políticos postula que un proceso genuinamente democrático debe ser libre desde su origen, esto es, desde las elecciones internas de los precandidatos partidarios. Los procedimientos que los partidos emplean para elegir a sus autoridades internas y a los candidatos a cargos públicos es dispar, al tener cada instituto político su propia metodología de elección, y porque esta pueden ser sometida a constantes cambios, por la facilidad de reforma de los estatutos partidarios. Entonces, como una garantía, la democracia interna exige que sea el Legislativo el que la regule o actualice. Ello implica que la ley debe ocuparse, con mayor o menor detalle, de los derechos y obligaciones de los partidos políticos, las relaciones entre afiliados y partido y la conformación de sus órganos de gobierno.

Por causa de lo anterior, la remisión que hace el art. 37 inc. 1° LPP a los estatutos de cada partido político es constitutiva de una deslegalización de una materia reservada al Legislativo: la democracia interna partidaria. Con ello el legislador pretende desligarse de su deber de protección. La reserva de ley impide que el mismo legislador se desvincule por vía la deslegalización de la materia, de la potestad normativa que le atañe. La reserva de ley es “... es la garantía de que un determinado ámbito vital de la realidad, dependa exclusivamente de la voluntad de los representantes de aquellos involucrados necesariamente en dicho ámbito: los ciudadanos” (sentencia de 6-IX-2001, Inc. 27-1999), y no, como en este caso, de los partidos políticos. Aquí existe también, pues, un mandato constitucional impuesto a la Asamblea Legislativa para que emita una ley, o reforme las que existen, que regule la democracia interna de los partidos políticos. De ahí que el

elemento de la existencia de un mandato constitucional dirigido al legislador se encuentra plenamente establecido en el presente proceso.

c. En cuanto al Capítulo IV del Título VI, denominado “Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos” LPP, los actores señalan que prevé un límite al monto global de financiamiento privado que los partidos pueden recibir, más allá de los límites a las aportaciones por persona natural o jurídica. De acuerdo con esto, la alegación parece insinuar que existe una exigencia constitucional de regular en ese capítulo, y solo en ese, la cantidad máxima de los aportes privados. Esta consideración, más que poner de manifiesto el incumplimiento a un mandato dirigido al legislador, subraya un reproche a la técnica legislativa empleada para la redacción del mencionado capítulo.

Sobre este punto, es pertinente reconocer la diferencia que hay entre la decisión política de emitir una ley formal o disposiciones jurídicas formales y la técnica legislativa que debe utilizarse para la redacción de estas. La primera corresponde a la Asamblea Legislativa pues su atribución por antonomasia es la de legislar (arts. 121 y 131 ord. 5° Cn.); esta decisión apunta al contenido de una ley que el legislador puede emitir de acuerdo con el margen de acción estructural que la Constitución delimita. La segunda, la técnica, en realidad no es necesariamente una tarea del legislador, sino del técnico y apunta al continente, es decir, al texto que formaliza la decisión política. Entre la voluntad política del legislador al tomar esa decisión (lo que el legislador quiere sancionar) y el texto aprobado debe existir fidelidad, por lo que la técnica legislativa entraña un acto de “traducción” de la decisión política del legislador (auto de 5-VII-2013, Inc. 156-2012).

En principio, la Asamblea Legislativa tiene la obligación de actualizar o cumplir los mandatos que la Constitución le impone. Dicho órgano no puede abstraerse de ese deber. Pero esto no significa que toda la regulación que deba adoptar deba estar contenida en un único capítulo, cuerpo normativo o en una única disposición jurídica. Y ello, a pesar del reproche que se pueda hacer al legislativo por la técnica utilizada al emitir un decreto de que se trate. La Constitución no establece un mandato o una orden al Legislativo, para que este regule en el Capítulo IV del Título VI, denominado “Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos” LPP, y solo en ese capítulo, todo lo referente al financiamiento privado. Una deficiencia en la técnica puede provocar que una disposición, capítulo o ley haya omitido regular una materia o estado de cosas que la Constitución impone. Sin embargo, de ello no debe inferirse que se ha incumplido un mandato constitucional. Esa regulación bien puede estar contenida en otro cuerpo normativo. En consecuencia, al no haberse determinado la existencia de un mandato constitucional como el que los actores pretendieron derivar del art. 85 inc. 2° frase 2ª Cn., no es necesario continuar el análisis de los demás requisitos de la inconstitucionalidad por omisión, en relación con el tema relativo a los aportes privados.

B. Verificar si existe un comportamiento omisivo del Legislativo para cumplir con los mandatos constitucionales previamente identificados.

En relación con el comportamiento omisivo del Legislativo, la inconstitucionalidad alegada por los demandantes se apoya en que no existe en los arts. 24 letras f. y h. y 37 inc. 1° LPP, ni en ningún otro cuerpo normativo, una regulación que prevea o establezca, por un lado, los procedimientos para obtener la información pública que se requiera a los partidos políticos y una institución que proteja o asegure el ejercicio de ese derecho, específicamente para detallar la fuente u origen del financiamiento de los institutos políticos, esto es, qué personas naturales o jurídicas contribuyen, la cuantía de los aportes o el destino que se les dé a estos; y, por el otro lado, la forma, tiempo y demás condiciones de ejercicio del sufragio—activo y pasivo— y, en general, las diversas concreciones de la democracia representativa dentro de los partidos políticos.

Y en efecto, en el ordenamiento jurídico no existen leyes formales que creen o reglamenten la transparencia en el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales; la exigencia de presentar rendiciones de cuentas a un determinado organismo y a la población; la forma y contenido de esas rendiciones de cuentas, para permitir el análisis y comparación de la información; mecanismos adecuados de difusión y divulgación de la información contenida en las rendiciones de cuentas; el registro de la información partidaria; la llegada de la información a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna; los instrumentos de auditoría; una institución que se encargue de controlar esto; y, sobre todo, la transparencia sobre el origen y destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian su actividad. Del mismo modo, no existe regulación legal alguna que establezca o se refiera al ejercicio libre del derecho a votar —con todas sus garantías: libre, igualitario, secreto y directo— y participar activamente en los procesos para integrar los órganos internos de los partidos políticos; a la postulación como precandidato para puestos de elección popular; a la solicitud y recepción de información sobre la marcha interna de la organización; a manifestar libremente sus puntos de vista dentro y fuera del partido; y a la participación en la elaboración de los programas o en espacios de discusión. De esta manera, también se ha constatado que existe un comportamiento omisivo de la Asamblea Legislativa para cumplir con los mandatos constitucionales apuntados.

C. Para establecer si el comportamiento omisivo del Legislativo ha sido injustificadamente dilatado, es pertinente indicar que el deber de protección de los derechos fundamentales que tiene el Estado está relacionado con la eficacia que estos despliegan. En virtud de esta eficacia, el Estado adquiere el deber de proteger los derechos de las personas de la influencia no solo del Estado mismo, sino también de los particulares y de cualquier otra entidad con capacidad para transgredirlos. Se trata de que los derechos constitucionales cobren virtualidad frente a todos. Para tal fin, estos derechos adquieren una dimensión

objetiva, por efecto de la cual irradian sus contenidos hacia el resto del orden jurídico y fundamentan deberes de protección en cabeza de los poderes públicos.

La eficacia de los derechos fundamentales se presenta como una eficacia directa, en virtud de la cual estos derechos valen de modo inmediato en las relaciones entre el poder público y los particulares y, por ello, todos los obligados (incluido el Legislativo) los deben proteger. Los derechos fundamentales son aplicables de modo directo e inmediato, tanto en su dimensión negativa (o de libertad) como de su dimensión positiva (o de prestación). Y esto es con independencia de que estén configurados legislativamente para que sus contenidos relevantes tengan carácter vinculante. De esta forma, el principio de constitucionalidad nos impone reconocer que los derechos y principios adscritos a las disposiciones constitucionales propuestas como parámetro de control poseen fuerza normativa que obliga al Legislativo. Existen por el hecho de aparecer, expresa o tácitamente, en la Constitución. Sin embargo, la Asamblea Legislativa no ha establecido las garantías pertinentes para asegurar su eficacia. Esta ausencia de garantías debe ser considerada como una laguna que debe ser colmada por dicho órgano.

Si a lo anterior se agrega que no es imprescindible que los mandatos constitucionales dirigidos al Legislativo tengan previsto un plazo para la adopción de disposiciones infraconstitucionales, no podría alegarse como una justificación para no emitir la normativa pertinente el que la Constitución haya omitido estatuir un plazo para ello. Y si se toma en cuenta el tiempo transcurrido desde la vigencia de la Constitución hasta la fecha en que se emite la presente sentencia, la conclusión es necesaria: el comportamiento omisivo del Legislativo de expedir un cuerpo jurídico que asegure o proteja el acceso a la información de los partidos políticos, así como la democracia interna de estos, ha sido excesivamente dilatado.

D. En consecuencia, se deberá declarar la inconstitucionalidad por omisión alegada por los demandantes, debido a que la Asamblea Legislativa no ha emitido ningún cuerpo jurídico que actualice el contenido de los arts. 2 inc. 1º frase 2ª y 6 Cn., así como de los arts. 72 ord. 3º y 79 inc. 3º Cn., todos ellos relacionados con el art. 85 inc. 2º frase 2ª Cn.

IX. Constatada la inconstitucionalidad por omisión, ahora corresponde determinar los efectos de esta sentencia.

En el presente caso, tal como quedó argumentado, la Asamblea Legislativa ha retardado la emisión de leyes que aseguren la protección del derecho de acceso a la información partidaria y de los principios de transparencia de los partidos políticos y democracia interna de estos. Por ello, reconociendo que la eficacia del derecho constitucional y principios aludidos no puede postergarse, es pertinente que la Asamblea Legislativa, dentro del plazo que esta sentencia establezca, emita la normativa en la que tomen en consideración, al menos, los siguientes parámetros:

1. *Relativos al derecho de acceso a la información que tienen los ciudadanos frente a los partidos políticos:* (i) el origen y destino de los fondos con que los partidos y sus candidatos financian su actividad; (ii) las estructuras organizativas de los institutos políticos, que incluya una instancia cuya función contralora garantice la rendición de cuentas; (iii) la garantía de los ciudadanos de acceso a la información de interés público en poder de los partidos.

2. *Relativos a la democracia interna de los partidos políticos:* garantizar y hacer efectivo al interior de los partidos políticos el ejercicio de las libertades democráticas –v. gr., libertad de expresión, opinión y crítica pública, petición, reunión, etc.– y el derecho al voto libre de los miembros del partido, así como el derecho a ser votado para participar como candidatos en elecciones populares.

3. Dado que es manifiesta la omisión actual de protección legislativa que afecta al derecho de acceso a la información y a los principios de transparencia y de democracia interna de los partidos políticos y que, además, reclama una respuesta institucional, es indispensable fijar un término para que la Asamblea Legislativa expida la ley, o haga las reformas legales pertinentes, que den cumplimiento a los mencionados mandatos constitucionales y a los parámetros de esta sentencia. Por tanto, la Asamblea Legislativa deberá emitir, en el plazo de dos meses, contados a partir de esta fecha, las reformas pertinentes que incluyan las consideraciones de esta sentencia.

En virtud de que es un hecho notorio que los partidos políticos han iniciado ya sus procedimientos internos para la selección y postulación de candidatos a Diputados y miembros de concejos municipales para las elecciones programadas para el año 2015, los parámetros de esta sentencia referidos únicamente a la democracia interna de los partidos, no podrán ser exigibles para el presente proceso electoral, dados los efectos previsibles que pudieran ocasionarse.

Por tanto,

Con base en las razones expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citadas y en el art. 10 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala

Falla:

1. *Declárase de un modo general y obligatorio que existe la inconstitucionalidad por omisión* alegada por los demandantes porque la Asamblea Legislativa ha diferido el cumplimiento del mandato constitucional contenido, por un lado, en los arts. 2 inc. 1º frase 2ª y 6 Cn. y, por el otros, en los arts. 72 ord. 3º y 79 inc. 3º Cn., todos ellos relacionados con el art. 85 inc. 2º frase 2ª Cn., y no haber emitido una ley o no haber hecho las reformas pertinentes mediante los cuales se dé cumplimiento a los mandatos derivados del derecho de acceso a la información y de los principios de transparencia y de democracia interna de los partidos políticos.

En consecuencia, la Asamblea Legislativa deberá emitir, en el plazo de dos meses, contados a partir de esta fecha, las reformas pertinentes que incluyan las consideraciones de esta sentencia.

2. *Declárase* que en el Capítulo IV del Título VI, denominado “Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos” de la Ley de Partidos Políticos, *no existe* la supuesta transgresión a los arts. 3 y 85 inc. 2° de la Constitución, por el argumento indicado por los actores.

3. *Sobreséese* en el presente proceso con respecto a la inconstitucionalidad del art. 52 inc. 1° de la Ley de Partidos Políticos, por la supuesta contravención a los arts. 3 y 210 de la Constitución.

4. *Notifíquese* la presente decisión a todos los intervinientes.

5. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director del Diario Oficial.