



Prohibiciones para afiliarse a partidos políticos en la legislación extranjera

Descripción de ocho casos seleccionados

Autor

Rafael Hernández A.
Email: hermandeza@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3190

Nº SUP: 130567

Disclaimer

Este documento es un análisis especializado realizado bajo los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y pertinencia que orientan el trabajo de Asesoría Técnica Parlamentaria para apoyar y fortalecer el debate político-legislativo. El tema y contenido del documento se encuentra sujeto a los criterios y plazos acordados previamente con el requirente. Para su elaboración se recurrió a información y datos obtenidos de fuentes públicas y se hicieron los esfuerzos necesarios para corroborar su validez a la fecha de elaboración

Resumen

No todos los países tienen leyes orgánicas de partidos políticos que establezcan qué se entiende por “afiliados” o “militantes”. En ciertos casos, se entiende que los partidos en tanto asociaciones libres y voluntarias de personas son agrupaciones autónomas y por tanto se dan sus propios estatutos, con lo que el carácter de “afiliado” no está establecido por ley. Esto es así en los países anglosajones (Reino Unido, USA, Australia) y en Francia e Italia. Sin embargo, en estas legislaciones, principalmente a través de las normas de financiamiento de la política, los partidos sí son reconocidos jurídicamente. En aquellos casos, por tanto, aunque no exista una ley orgánica donde se indique qué se entiende por “afiliado”, sí hay cargos públicos que tienen prohibido militar en partidos políticos.

En el Reino Unido los miembros de la Comisión Electoral no pueden ser miembros de partidos. En México los consejeros del CONEVAL (investigadores a cargo de medir la pobreza), y el titular de la ASF (fiscaliza la ejecución de la ley de presupuesto) no pueden militar en partidos. En Colombia, el Registrador Nacional del Estado Civil (registro civil y organización de elecciones) también tiene prohibido afiliarse.

Por otra parte, los jueces o militares en ciertas legislaciones sí pueden afiliarse a partidos, solo que se les previene de no participar activamente en la vida partidaria ni expresar públicamente sus preferencias políticas. Esto es así en Reino Unido, México, Colombia, USA, Australia, y para los magistrados en Francia y los militares en Italia. Por su parte, los jueces en España e Italia, y los militares en Francia tienen prohibida directamente la afiliación.

Introducción

En el presente documento se describe la legislación sobre prohibiciones para afiliarse a partidos políticos en el Reino Unido, España, México, Colombia, Estados Unidos, Australia, Francia e Italia. Para recopilar la información se consultaron los sitios web con la legislación oficial en cada caso, así como los portales de los organismos gubernamentales correspondientes. Las traducciones son propias.

Experiencia extranjera

Reino Unido

En la legislación del Reino Unido no se disponen requisitos ni impedimentos para ser miembro de un partido político. La ley indica los requisitos e impedimentos para formar partidos políticos, pero una vez que un partido ha conseguido su constitución legal la legislación no establece criterios para la afiliación al mismo¹. En general, se considera el pago de las cuotas periódicas como el criterio para ser considerado militante del respectivo partido.

La única instancia en que se requiere no ser miembro de un partido político es en la Comisión Electoral. Este órgano se encarga de entregar recomendaciones, orientar la administración del proceso electoral, publicar reportes sobre candidaturas y financiamiento, entre otras. La implementación misma de la elección es responsabilidad de las autoridades locales². Por tanto, la Comisión Electoral supervisa y coordina los estándares de las elecciones. La Comisión se compone de entre nueve y diez miembros, de los cuales cuatro son nombrados por los partidos políticos; el resto de los miembros tienen impedida la afiliación a partidos políticos³.

Puede haber criterios definidos por cada colectividad para aceptar o rechazar la afiliación de personas. Naturalmente, los requisitos varían de uno a otro partido; algunos permiten la afiliación de personas que no viven en el territorio británico, otros exigen residencia otros admiten solo personas con ciudadanía británica, por ejemplo.

Los miembros de las Fuerzas Armadas tienen permitido ser parte de los partidos, e incluso en algunos casos cuentan con un acceso especial a la membresía con cuotas de inscripción rebajadas⁴. Sin embargo, sus Códigos de Conducta los previenen de realizar actividades de proselitismo político. Las normas para cada una de las tres ramas de las Fuerzas Armadas no permiten participar *activamente* en los asuntos de alguna organización política, partido o movimiento. Tampoco se les permite tomar parte en marchas o manifestaciones públicas políticas. Lo mismo ocurre con miembros de la judicatura; el Código de Conducta indica que los jueces en servicio activo debiesen abstenerse de participar en organizaciones políticas, y evitar manifestar públicamente opiniones políticas que pudiesen afectar la noción de imparcialidad de los tribunales⁵. Con todo, no se les impide afiliarse a un partido, pero sí el participar activamente de sus actividades.

España

La Constitución Española impide a los Jueces, Magistrados y Fiscales del Poder Judicial en servicio activo la pertenencia a un partido político⁶. La disposición correspondiente también les impide

¹ *House of Commons Library: Membership of UK political parties*. Disponible en: <http://bcn.cl/2opf6> (abril, 2021).

² *The Electoral Commission: What we do in elections*. Disponible en: <http://bcn.cl/2opds> (abril, 2021).

³ Section 3(4), *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*. Disponible en: <http://bcn.cl/2opel> (abril, 2021).

⁴ *Conservative Party: Join the party*. Disponible en: <http://bcn.cl/2opfk> (abril, 2021).

⁵ *Guide to Judicial Conduct*. Disponible en: <http://bcn.cl/2opgc> (abril, 2021).

⁶ Art. 127 de la Constitución Española. Disponible en: <http://bcn.cl/1mqmb> (abril, 2021).

pertenecer a un sindicato, e indica la incompatibilidad de sus cargos con otros cargos públicos. Esto, con el objeto de garantizar la independencia del Poder Judicial⁷.

Por su parte, el artículo 7° de la Ley Orgánica de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas señala que: “El militar está sujeto al deber de neutralidad política. No podrá fundar ni afiliarse a partidos políticos y mantendrá una estricta neutralidad pública en relación con la actuación de los partidos políticos”⁸. En este caso, la prohibición sí aplica a la misma afiliación.

Asimismo, el art. 52 de la misma norma señala el régimen aplicable a los reservistas. En este caso, el reservista puede mantener afiliación a un partido político, pero esta se suspende en los momentos en que entre en servicio activo. Adicionalmente, se indica que “fuera de su unidad y sin hacer uso de su condición de militar, podrán realizar actividades políticas y sindicales derivadas de su previa adscripción a partido o sindicato siempre que no estén relacionadas con las Fuerzas Armadas”.

México

Respecto a México, el texto constitucional dispone dos instancias en que se impide la adscripción directa a un partido político⁹. La primera de ellas hace referencia al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Este órgano está a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación las políticas, planes y programas de desarrollo social. El Consejo se conforma de diez integrantes, para cuya membresía se exige “no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular”¹⁰; sus nombramientos se hacen a través de convocatoria pública¹¹.

Por otra parte, el texto constitucional también crea una “entidad de fiscalización superior de la Nación”, que actualmente se denomina Auditoría Superior de la Federación (ASF). Esta institución fue creada para apoyar a la Cámara de Diputados en su función constitucional de revisar la Cuenta Pública de la Nación. Dicha cuenta tiene relación con el ejercicio fiscal (es decir, con la “Ley de Presupuestos”), y su objeto es conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a las disposiciones normativas aplicables y constatar la consecución de los objetivos de los programas de gobierno¹². Por tanto, la ASF se encarga del seguimiento y evaluación del ejercicio fiscal, o “Ley de Presupuestos”, e informar a la Cámara de Diputados.

La ASF es encabezada por un funcionario denominado “titular”, el que es elegido por la Cámara de Diputados para un período de ocho años. Mientras el titular se desempeñe en el cargo, “no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia”¹³.

⁷ Constitución Española: Sinopsis artículo 127. Disponible en: <http://bcn.cl/2ophr> (abril, 2021).

⁸ Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. Disponible en: <http://bcn.cl/2opi8> (abril, 2021).

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://bcn.cl/2oqe6> (abril, 2021).

¹⁰ Art. 26, C.

¹¹ Coneval: Investigadores académicos. Disponible en: <http://bcn.cl/2oqeb> (abril, 2021).

¹² Auditoría Superior de la Federación: Transparencia. Disponible en: <http://bcn.cl/2oqed> (abril, 2021).

¹³ Art. 79, IV de la Constitución.

Cabe mencionar que la Ley General de Partidos Políticos no establece impedimentos para la afiliación de partidos políticos. Sí se señalan impedimentos para ciertos cargos públicos, pero dichos impedimentos son para actuar como representante del partido ante el Instituto Nacional Electoral (equivalente al Servicio Electoral), y no constituyen prohibiciones de afiliación. Los cargos corresponden a jueces federales y de los estados, miembros del Tribunal Electoral, de las fuerzas armadas o policíacas y del Ministerio Público¹⁴.

Colombia

En este caso no se disponen cargos que estén impedidos de afiliarse a partidos políticos. El art. 107 de la Constitución “garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse”¹⁵.

Asimismo, el art. 127 constitucional indica que “a los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio”. Existe profusa jurisprudencia constitucional al respecto, pero en lo medular se precisa la prohibición de *tomar parte en las actividades de los partidos (...) y en las controversias políticas*. Adicionalmente, la legislación señala explícitamente que “los servidores públicos, en su respectiva jurisdicción, podrán inscribirse como miembros de sus partidos”¹⁶. Es decir, independiente de su cargo, a los empleados públicos se les permitiría la afiliación a un partido, pero sin participar activamente de sus actividades.

A los miembros de la fuerza pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional), se les aplica una disposición similar, pero en este caso se añade la suspensión del derecho a sufragio: “Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos”¹⁷.

Finalmente, cabe mencionar la inhabilidad que recae en el Registrador Nacional del Estado Civil. En Colombia este órgano se encarga propiamente del registro civil nacional, y también de organizar las elecciones. Esto se definió así para evitar que los partidos afectasen la conformación del padrón electoral. La Constitución indica que, entre las calidades para ser nombrado en este cargo, se encuentra el “no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección”¹⁸.

Estados Unidos

En comparación a otros de los países abordados, la afiliación formal a un partido político en Estados Unidos no está establecida de manera tan definida. La afiliación a un partido político no implica el ser

¹⁴ Art. 24, Ley General de Partidos Políticos. Disponible en: <http://bcn.cl/2oqeq> (abril, 2021).

¹⁵ Constitución Política de Colombia. Disponible en: <http://bcn.cl/299c7> (abril, 2021).

¹⁶ Art. 39, Ley 996 de 2005. Disponible en: <http://bcn.cl/2oqgg> (abril, 2021).

¹⁷ Art. 219, Constitución Política de Colombia.

¹⁸ Art. 266.

parte de un registro de militantes, tampoco existe un catálogo de derechos y deberes, ni una estructura orgánica al interior de los partidos establecida por la legislación.

En este caso, la *afiliación* a un partido político se expresa únicamente en el momento de votar en las elecciones primarias presidenciales¹⁹. Cuando el elector se registra como votante, puede declarar su *afiliación* a uno u otro partido. La posibilidad de participar en elecciones primarias varía a lo largo de los estados; quince estados despliegan primarias abiertas en que cualquier persona puede votar, mientras que nueve disponen de primarias cerradas, en que solo los que se declaran afiliados a un partido político pueden votar en la respectiva primaria. Los demás estados tienen algún tipo de arreglo híbridos²⁰. Por tanto, afiliarse a un partido político implica no más que poder participar en las primarias presidenciales de un partido, en las condiciones que establezca cada estado.

La legislación no establece limitaciones respecto a quiénes, al momento de registrarse como votantes, pueden o no registrarse como afiliados a un partido. Existe una norma, la *Hatch Act*, que señala ciertas prohibiciones para los funcionarios del Gobierno Federal en lo referente al activismo político²¹. En lo medular, todos los funcionarios independientemente de sus estatus pueden registrarse como afiliados a un partido político, y a la mayoría de los funcionarios se les permite realizar actividades de activismo político, siempre y cuando no interfiera en el ejercicio de sus deberes en la administración pública. Sin embargo, algunos cargos particulares tienen prohibido participar en actividades políticas incluso fuera del trabajo, como son los cargos en labores de inteligencia y de las fuerzas de seguridad, así como en los organismos electorales, los directores de los servicios públicos, los jueces de los tribunales administrativos, entre otros. Esto no implica que no puedan declararse afiliados a un partido al momento de registrarse como electores.

Australia

De forma relativamente similar al Reino Unido, para el caso de Australia no existe un parámetro formalmente definido para entender qué se entiende por miembro o militante de un partido. Más bien correspondería a cada partido, en la fijación de sus estatutos, definir la forma en que se reconocerá a quienes son afiliados a la colectividad.

Similarmente, la regulación señala las usuales referencias a la prohibición de usar cargos públicos para perseguir fines partidistas, pero sin que esto impida que los funcionarios puedan realizar activismo político mientras no impida cumplir a cabalidad sus obligaciones como funcionario²². Esto permite la membresía en partidos políticos para quienes ejercen la función pública, siendo extensivo fuerzas armadas, o la judicatura, por ejemplo.

¹⁹ *Update or Change Your Voter Registration*. Disponible en: <http://bcn.cl/2os15> (abril, 2021).

²⁰ *NCSL: State Primary Election Types*. Disponible en: <http://bcn.cl/2os0x> (abril, 2021).

²¹ *US Code, Title 5, Section 7321-7326*. Disponible en: <http://bcn.cl/2os3i> (abril, 2021).

²² *Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice: Section 6: Employees as citizens*. Disponible en: <http://bcn.cl/2osxe> (abril, 2021).

Francia

De forma similar a otros casos, en Francia no están establecidas en la legislación las formalidades para afiliarse a un partido político. Los partidos políticos, jurídicamente, tienen existencia en tanto forman parte de las disposiciones sobre financiamiento de la política²³, pero la legislación no estipula una orgánica para los mismos, requisitos de afiliación, etcétera. Más bien, estas definiciones son asumidas libremente por los partidos al generarse sus estatutos.

Algunos cargos en el Estado cuentan con códigos que les previenen de manifestar opiniones políticas o de participar en actividades partidarias en el ejercicio de sus funciones, como las policías y gendarmería²⁴, o los magistrados²⁵, pero no se les impide afiliarse. Algo distinto es el caso para los militares, puesto que la norma indica que los militares en servicio activo tienen prohibido *adherir* a agrupaciones o asociaciones de carácter político; luego, la misma disposición señala que “los militares pueden ser candidatos para cualquier cargo público electivo; en este caso, la prohibición de afiliación a un partido político se suspende mientras dure la campaña electoral”²⁶. Por tanto, el personal de las fuerzas armadas sí tendría prohibido afiliarse a un partido político, pero dicha prohibición se suspende para efectos de ejercer el derecho al sufragio pasivo -ser candidatos en una elección-.

Italia

En lo referente a la legislación de Italia, se puede constatar que en el texto constitucional se establece una limitación expresa a este respecto: “Se podrán establecer por ley limitaciones al derecho de afiliarse a los partidos políticos para los magistrados, los militares de carrera en activo, los funcionarios y agentes de policía y los representantes diplomáticos y consulares en el extranjero”²⁷.

Como se infiere, la norma tiene un carácter facultativo, pues le entrega al legislador la potestad de legislar para establecer limitaciones al derecho de asociación. Por tanto, es prerrogativa del legislador establecer si se definirán o no limitaciones a este respecto, lo que por supuesto es materia de ley.

A la fecha, el Parlamento no ha expedido legislación para implementar directamente estas limitaciones. Sin embargo, existe jurisprudencia emanada por el Tribunal Constitucional en que se aborda la materia. En lo referente a los magistrados, a raíz de la reforma al sistema judicial se estableció, mediante decreto con fuerza de ley (*Decreto Legislativo*, en italiano) la norma que establece sanciones disciplinarias para los magistrados. En dicha disposición²⁸ se señala expresamente que constituye una infracción la *inscripción* en un partido político. La jurisprudencia del

²³ *Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique*. Disponible en: <http://bcn.cl/2owdl> (abril, 2021).

²⁴ *Livre IV, titre 3, chapitre 4 de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure*. Disponible en: <http://bcn.cl/2owdo> (abril, 2021).

²⁵ Article 10, *Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*. Disponible en: <http://bcn.cl/2owdu> (abril, 2021).

²⁶ Article L4121-3, *Code de la défense*. Disponible en: <http://bcn.cl/2owdx> (abril, 2021).

²⁷ Art. 98, Constitución Italiana. Disponible en: <http://bcn.cl/2owf4> (abril, 2021).

²⁸ Art. 3., comma 1, lett h), *Decreto Legislativo 23 febbraio 2006, n. 109*. Disponible en: <http://bcn.cl/2owjg> (abril, 2021).

tribunal se ha decantado por la interpretación de que la “inscripción” en un partido, es asimilable a la participación sistemática y continuada en agrupaciones políticas, por lo que es plenamente factible que los magistrados inscritos en partidos políticos, como consecuencia de estar afiliados, reciban sanciones por los órganos superiores de la judicatura.

Por otra parte, el Código de Ordenamiento Militar -disposición emitida como decreto con fuerza de ley- estipula que al personal militar en servicio activo le está prohibido participar en manifestaciones, o realizar propaganda, a favor o en contra de algún partido político²⁹. Esto ha generado jurisprudencia del Consejo de Estado -órgano de jurisdicción administrativa-, donde se indica que el personal militar puede formar parte de un partido, pero no ejercer cargos directivos en el mismo ni realizar actividades que pongan en cuestión el principio de imparcialidad de las Fuerzas Armadas. Por tanto, su participación habría de limitarse únicamente a la afiliación en el partido³⁰. La diferencia con los jueces radica en que, más allá del grado de participación en política, el código que regula la conducta de los magistrados sí establece como falta grave la adherencia a un partido político, pero en el caso de los militares su respectivo código les reconoce el derecho a afiliarse.

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)

²⁹ Art. 1483, *Codice dell'ordinamento militare*. Disponible en: <http://bcn.cl/2owkw> (abril, 2021).

³⁰ *Consiglio di Stato, IV Sezione, sentenza 5845/2017*. Disponible en: <http://bcn.cl/2owll> (abril, 2021).