

UNA PROPUESTA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE BASES CONSTITUCIONALES MÍNIMAS QUE GARANTICEN EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO DE LOS PROCESOS INTERNOS DE ELECCIÓN DE CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Raciel GARRIDO MALDONADO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Planteamiento del problema*. III. *Análisis de los estatutos de las tres principales fuerzas políticas: PRI, PAN y PRD*. IV. *Propuestas*. V. *Conclusion*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Dado nuestro sistema electoral, los partidos políticos en México son piezas esenciales e insustituibles del sistema democrático, pues a través de ellos se canalizan las decisiones económicas, políticas y sociales que definen el rumbo del país. No obstante, hoy atraviesan por una crisis que afecta su capacidad de atracción electoral, y, por ende, de representación de los intereses de la sociedad.

En estos momentos, en que las manifestaciones políticas apuntan hacia el perfeccionamiento del régimen electoral, parece no haber interés en planteamientos que propicien una mayor participación de los electores; nos referimos a los que juegan un papel primario: el de intervenir en los procesos electivos internos de los partidos políticos.

En tal contexto, el estudio sobre la necesidad de democratizar internamente a los partidos políticos se presenta como uno de los elementos nodales que puede revertir la situación que actualmente viven. En esencia, el análisis sobre el respeto y garantía de los derechos de participación dentro del partido, los procesos de elección de dirigentes y candidatos y el funcionamiento de los órganos de control,¹ son temas que pueden

¹ Cárdenas Gracia, Jaime, "Partidos políticos y democracia", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, IFE, 1996, pp. 37 y 38.

explicar el porqué los partidos políticos han venido dejando de ser el canal adecuado entre ciudadanía e instituciones. En este análisis, partimos de la premisa de que esos derechos al interior de los partidos políticos en México no están garantizados.

Después de largas décadas donde nuestro desarrollo político estuvo marcado por un partido que, en todo momento, fue mayoría en los diferentes entes de gobierno, los últimos años se han caracterizado por la construcción de un sistema de partidos real, que se traduce en una pluralidad de institutos políticos, no sólo como opciones electorales, sino que forman parte y delinear nuestro sistema político.² La construcción de nuestro sistema de partidos explica, en cierta medida, que las acciones y objetivos de los diferentes partidos se hayan centrado al ámbito externo de su función, dejando de lado lo relativo a su organización interna, es decir, primero se abocaron a contar con las condiciones para una competencia electoral transparente y equitativa y, después, se han preocupado por la configuración de un nuevo marco que les permita consolidarse.

Desde esta óptica, puede entenderse porqué los partidos han soslayado lo relativo a la democracia en su seno; sin embargo, resulta cuestionable, pues hay de origen un déficit democrático, que demuestra y constituye una ley prácticamente universal e inmutable: la existencia de fuertes resistencias generadas al interior de los partidos opuestas al desarrollo democrático en su organización y funcionamiento, debido al peso de los líderes o dirigencias de cada partido³ —lo que el sociólogo político Roberto Michels (1876-1936) llamó la “ley de hierro de la oligarquía”—.

Es imperioso, entonces, que los partidos se reestructuren internamente y clarifiquen así su relación con la sociedad; así mismo, desarrollen los mecanismos que contribuyan a mejorar el funcionamiento del Estado democrático-representativo; sin duda, una de las vías para lograrlo es la devolución a sus bases del derecho a poder contar con procedimientos democráticos en la elección de candidatos, ya que en gran medida el distanciamiento entre sociedad y partidos radica en la marginación de aquellas en los procesos internos.

² Woldenberg, José *et al.*, *La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 14 y 15.

³ Para abundar sobre este tema de la Democracia Interna de los partidos, véase Navarro Méndez, José, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A raíz de la reforma política de 1977, se estableció, en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Ese texto marcó un cambio significativo en el desarrollo democrático del país, pues en forma gradual abrió paso a una pluralidad política hasta entonces inexistente; empero, después de haberse dado esta apertura cabría preguntarse: ¿en qué medida los diferentes partidos políticos han dado cabal cumplimiento al postulado constitucional?

A nuestro juicio, la base del desarrollo democrático radica en la garantía a militantes y, en su caso, simpatizantes, de que puedan participar en los procesos de selección de candidatos que el partido va a postular para los diferentes comicios establecidos constitucionalmente.

Sin embargo, existe un hecho objetivo: las dirigencias de los partidos tienen un fuerte peso en los procesos de selección de candidatos, lo que trae como consecuencia, la marginación de las bases en la designación de sus propios representantes a los cargos públicos, lo que significa una clara contravención con lo establecido en la Constitución, pues carece de todo sentido democrático.

Por la propia naturaleza de la misión con la que cumplen los partidos políticos, todo miembro debe tener derecho a participar activamente en la vida interna del partido, por lo tanto, a integrar sus órganos de dirección internos y a poder participar y ser considerado, para postularse como candidato de elección popular. De lo contrario, ¿cómo es entonces, que los miembros de un partido pueden participar?

Es claro, que sólo teniendo la libertad básica de decidir: acerca de quien los dirige y quien los representa en las elecciones.

Frente a dicha realidad, el tratamiento del tema es en la práctica inexistente dentro de la legislación y, por tanto, su regulación queda o se diseña libremente en los estatutos partidistas. Ahora, si revisamos los estatutos de las tres principales fuerzas políticas de nuestro país —por citar los ejemplos más ilustrativos—, encontraremos que en los procesos

de selección de candidatos existen, en unos casos, reducidas referencias y, en otros, procesos en los que las candidaturas son decididas algunas por elecciones primarias, y otras por las dirigencias de los partidos dejando de lado el desarrollo democrático de estos procesos.

Para confirmarlo, nos parece necesario hacer un breve análisis de como se dan en las tres principales fuerzas políticas, los procesos de selección de candidatos.

III. ANÁLISIS DE LOS ESTATUTOS DE LAS TRES PRINCIPALES FUERZAS POLÍTICAS: PRI, PAN Y PRD

1. *Partido Revolucionario Institucional (PRI)*

En el caso de los *Estatutos del Partido Revolucionario Institucional*⁴ (PRI), en el Capítulo II, Título Cuarto, denominado “De la postulación de candidatos a cargos de elección popular”, podemos identificar que además de los requisitos para ser candidato —que regularmente son los mismos que la Constitución y las leyes establecen con algunas especificaciones como años de militancia según el cargo y condiciones de igualdad de género— se establece que el proceso para postular candidatos a puestos de elección popular deberá regirse, en lo general, por las disposiciones de los estatutos y el Reglamento que para tal efecto apruebe el Consejo Político Nacional, es decir, en los estatutos se toman en cuenta los requisitos para ser candidatos y en el Reglamento que apruebe el Consejo se define el mecanismo a utilizar, observando, para tal efecto, el artículo 181 de los mismos estatutos donde se establecen dos procedimientos:

- Elección directa, que contempla, a su vez, la posibilidad de que participen sólo miembros inscritos en el registro partidario o la elección abierta a miembros y simpatizantes.
- Y el otro procedimiento se da a través de la Convención de Delegados.

Con ello, la decisión de abrir o no la elección queda depositada en el Consejo Político correspondiente. Así lo refrenda en sus artículos 179,

⁴ *Estatutos del Partido Revolucionario Institucional*, aprobados por la XVIII Asamblea General de Delegados, celebrada del 17 al 20 de noviembre de 2001.

180 y 181 especificando que la postulación de candidatos a cargos de elección popular se realizará por el procedimiento estatutario que seleccione el Consejo Político correspondiente, que será sancionado por la Comisión Política Permanente del Consejo Político inmediato superior y en el caso específico de la postulación de candidatos a presidente de la República, senadores y diputados federales, el procedimiento lo seleccionará el Consejo Político Nacional, con la aprobación de la mayoría de los Consejos Políticos Estatales.

De igual forma sucede en el caso de las candidaturas por el principio de representación proporcional, donde el Comité Ejecutivo Nacional, previa sanción de la Comisión Política Permanente, hace el registro respectivo ante las autoridades electorales competentes.

2. *Partido Acción Nacional (PAN)*

Por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN) define, en el Capítulo Cuarto de sus Estatutos,⁵ lo relativo a la elección de candidatos; establece por separado el procedimiento para la elección de aspirantes a la presidencia de la República, gobernadores, senadores, diputados federales y locales.

En el caso de los candidatos a presidente de la República, gobernadores y senadores por mayoría relativa el procedimiento de elección es similar. Se presenta la solicitud ante la Secretaría General del partido, que se turna al Comité Ejecutivo Nacional para su análisis y aprobación; después de aprobado el registro, se efectúa la elección entre precandidatos donde sólo pueden votar los miembros activos inscritos en el Registro Nacional de Miembros por lo menos tres meses antes de la fecha de la votación, resultando electo quien obtenga la mayoría absoluta. La organización, coordinación, realización y seguimiento de estos procesos queda a cargo de una Comisión que es nombrada por el Comité Ejecutivo Nacional e integrada por miembros del propio Comité y representantes de los precandidatos.

Sobre la elección de senadores por el principio de representación proporcional se dispone en la fracción XIII del artículo 47, que será ordenada por el Consejo Nacional.

⁵ *Estatutos Generales del Partido Acción Nacional*, aprobados por la XIII Asamblea Nacional Extraordinaria, celebrada del 8 al 9 de diciembre de 2001.

Por lo que respecta a la elección de candidatos a diputados locales de representación proporcional y diputados federales y locales de mayoría relativa corresponde realizarlas a las convenciones estatales y distritales respectivamente.

Las candidaturas de diputados federales de representación proporcional se llevan a cabo de la siguiente manera:

- Los miembros activos de un municipio y el Comité Directivo Municipal presentan a la Convención Municipal las propuestas de precandidatos; de dicha convención surgen tantas fórmulas como distritos electorales federales comprenda el municipio.
- Aunado a ello, los Comités Directivos Estatales pueden hacer hasta tres propuestas adicionales que, junto a las que realizó la Convención Municipal se presentarán en la Convención Estatal. En ella se elegirán y ordenarán el número de propuestas que correspondan a cada entidad. El número de éstas se establecerá según los criterios de aportación de votos del estado a la circunscripción y el porcentaje de votos que obtuvo el partido en el estado en las últimas elecciones a diputados federales.
- Así mismo, el Comité Ejecutivo Nacional puede hacer hasta tres propuestas por circunscripción.
- Una vez obtenidas las listas de precandidatos de cada uno de los estados conforme al procedimiento señalado, se procede a integrar las listas circunscriptoriales de la siguiente manera:
 - Los primeros lugares de cada circunscripción serán ocupados por las propuestas del Comité Ejecutivo Nacional.
 - Enseguida, de conformidad con el porcentaje de votos obtenidos en la última elección a diputados federales por el partido en cada entidad, se listarán en orden descendente las fórmulas de candidatos que hayan resultado electos en primer lugar en las convenciones estatales de cada una de las entidades de la circunscripción.
 - Por último, según los criterios de aportación de votos del estado a la circunscripción, y el porcentaje de votos que obtuvo el partido en el estado en las últimas elecciones a diputados federales se elegirán los candidatos restantes. En todos los casos se respetará el orden que hayan establecido las convenciones estatales.

3. *Partido de la Revolución Democrática (PRD)*

El Partido de la Revolución Democrática (PRD), conforme al artículo 13 de sus Estatutos⁶ observa las siguientes reglas para el procedimiento de elección de candidatos:

En primer término, pueden votar en las elecciones internas de sus candidatos, los miembros que tengan una antigüedad de por lo menos seis meses a la fecha de la elección que se trate.

Las elecciones para candidatos uninominales a puestos de elección popular se llevarán a cabo de conformidad con la convocatoria y sólo se pueden elegir mediante voto directo, secreto y universal los candidatos a los siguientes cargos:

- a) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Gobernadores de los estados de la Unión y jefe de gobierno del Distrito Federal.
- c) Presidentes municipales y jefes delegaciones del Distrito Federal.
- d) Diputados y senadores al Congreso de la Unión, por el principio de mayoría relativa.
- e) Diputados a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa.

En lo referente a los candidatos a diputados federales y locales y senadores por el principio de representación proporcional establece el siguiente mecanismo:

- a) La mitad de las listas, con los numerales nones, serán elegidos en convención electoral convocada por el consejo correspondiente.
- b) La otra mitad de las listas, con los numerales pares, serán elegidos directamente por el consejo que corresponda.

La organización de esos procesos están a cargo de un órgano electoral que se denomina Servicio Electoral del Partido de la Revolución Democrática, que tiene el carácter de autónomo, y cuyas actividades se rigen por el Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática, que expide el Consejo Nacional.

⁶ *Estatutos del Partido de la Revolución Democrática*, aprobados por el VI Congreso Nacional, celebrado del 24 al 28 de abril de 2001.

IV. PROPUESTAS

Este sucinto, pero ilustrativo análisis de la forma de elección de los candidatos al interior de los partidos, muestra que, en realidad, la intervención de las bases de las principales fuerzas políticas de nuestro país se encuentran un tanto comprometidas con relación a un principio democrático, si bien, en diferentes medidas y proporciones, pero, en principio, comprometida.

Lo anterior, nos lleva a la convicción de que es necesario establecer a nivel constitucional disposiciones comunes que garanticen el desarrollo democrático de los procesos de elección interna de candidatos de los partidos; lo cual no quiere decir que con ello el estado intervendría en cuestiones ideológico-programáticas, sino en todo caso, se circunscribiría a lo estructural funcional, en síntesis a que los procedimientos fueran democráticos.

Tales disposiciones podrían versar sobre los siguientes aspectos:

- La exigencia a todos los partidos políticos para que se estructuren y funcionen interiormente de manera democrática.
- El establecimiento de condiciones de libertad e igualdad de voto en las decisiones internas, así como la posibilidad de que sus miembros de acuerdo con la racionalidad del partido — militancia, ideología y experiencia— puedan acceder a los cargos públicos que postulen los partidos.
- La garantía de procedimientos de elección de candidatos internos que aseguren la participación de las bases, ya sean directos o indirectos, pero que intervengan activamente las bases.
- Respeto irrestricto a la designación y orden de candidatos aprobados mediante los procedimientos democráticos.
- Establecimiento de mecanismos internos para poder impugnar el no respeto a estas garantías mínimas de conducción democrática ante un órgano partidista y articularse a la posibilidad de acudir a la autoridad jurisdiccional electoral, especificando a los entes legitimados para interponerlos.

Sin duda alguna, lo más deseable sería el desarrollo de una ley de partidos, pero las condiciones actuales harían extenso el proceso de estudio; razón por la cual, una medida, a corto plazo, es el establecimiento de dichas bases lo que traería como consecuencia dos beneficios para el desarrollo democrático del país:

En primer término, propiciaría un mayor compromiso de los partidos políticos para con sus militantes, pues debido a esas exigencias adquirirían un estricto grado de intermediación, el que están obligados a realizar.

En segundo lugar, se justificaría la intervención del estado a través de los órganos jurisdiccionales electorales con el objeto de garantizar el procedimiento democrático en la elección de los candidatos, ya que con el marco jurídico vigente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha enfrentado dificultades en las diferentes controversias que se han planteado. A manera de ejemplo, basta hacer mención de tres criterios adoptados por dicha instancia:

En el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC- 012/97, la Sala Superior determinó que el referido juicio no procedía en contra de actos de los partidos políticos debido a que los partidos no son autoridades dentro del proceso.

Posteriormente, en el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-037/2000, que se refería, en concreto, al procedimiento de elección de candidatos a senadores por el principio de representación proporcional realizado por la coalición denominada “Alianza por México”, la Sala Superior determinó que era procedente el referido juicio. El criterio para resolver la controversia se basó en que el acto lo había realizado el Consejo General del IFE, el que, para que se llevara a cabo válidamente el registro de candidatos, debió de verificar que se cumplieran los requisitos que fija la ley, por lo que concluyó que el acto impugnado no se refería a actos del partido y modificó, en consecuencia, el orden de la lista de senadores de la citada coalición.⁷

El tercer criterio, se dio el pasado 30 de enero del año en curso, cuando la Sala Superior dictó la resolución al Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-117/2001. En este asunto, un ciudadano en su carácter de miembro y militante del Partido Verde Ecologista de México (PVEM),

⁷ En los datos presentados por el magistrado Juan Martínez Veloz en su artículo “Aspectos jurídicos de la democracia interna de los partidos políticos”, *Temas Electorales*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2001, pp. 115-126, y en las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaídas a los expedientes SUP-JDC- 012/97 y SUP-JDC-037/2000.

reclamó la negativa, para proporcionarle información certificada del registro de los órganos directivos nacional y estatales del PVEM, del director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, al señalarse que el actor no tenía la personalidad jurídica para solicitarla. La Sala Superior, en este caso, estimó que los agravios esgrimidos por el actor eran sustancialmente fundados, al argumentar que en su carácter de ciudadano, como parte de su derecho fundamental de asociación política y, en particular, de afiliación político-electoral, atendiendo a su status constitucional de los partidos como entidades de interés público, a la naturaleza pública del correspondiente registro a cargo del IFE y el deber del Estado de garantizar el derecho a la información, debía proporcionársele la información solicitada.

Al respecto, habría que señalar, que la sentencia precisó aspectos que resultan muy interesantes para el objeto de esta exposición:

1. Que tanto el derecho de asociación política, como el derecho de afiliación político-electoral son derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.
2. Que la finalidad de elevar a los partidos políticos a rango de entidades de interés público y de encomendarles como tales la calidad de intermediarios entre los ciudadanos como titulares de los derechos políticos y los órganos públicos, fue con el objeto de propiciar una más amplia participación de los ciudadanos mexicanos en los procesos y actividades electorales, mediante el ejercicio de dichos derechos políticos, a fin de alcanzar el más alto fin de perfeccionar la democracia representativa, como sistema para elegir a los gobernantes y como sistema de vida de los mexicanos.⁸

Así, de los tres criterios asumidos por la Sala Superior, podemos observar, que hay todavía dificultades o falta de claridad para resolver aspectos relacionados con las determinaciones de los partidos políticos, lo cual da lugar a diferentes interpretaciones; por eso, el establecimiento de bases constitucionales que garanticen el desarrollo de procedimientos democráticos al interior de los partidos y la posibilidad de impugnarlos a través de la vía jurisdiccional, contribuiría al mejoramiento de nuestro sistema democrático.

⁸ Sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-117/2001.

V. CONCLUSIÓN

Después de un extenso periodo, podemos afirmar que contamos con un sistema de partidos que tiene por objeto dar vigencia a nuestro Estado democrático y es así, que los partidos son conductos de expresión, es decir, son en primer lugar y por encima de todo, medios de representación; el instrumento a través del cual el pueblo define sus exigencias.

Es sobre este cimiento que resulta indispensable, como primer paso, instaurar dentro de nuestro marco jurídico bases mínimas y obligatorias que garanticen el avance democrático de los procesos de elección internos, pues resulta ampliamente contradictorio que durante gran parte de nuestro desarrollo, los partidos políticos, hayan pugnado por establecimiento de procesos equitativos, legales y transparentes en las elecciones constitucionales y, al interior de los mismos, los procesos de elección de sus propios candidatos carezcan de legitimidad antes sus bases. En esencia, la democratización interna radica en devolver a las bases la posibilidad de elegir a sus candidatos.

Lo deseable sería que, tanto los partidos políticos, como el marco jurídico que los rige crecieran de acuerdo con las exigencias de una sociedad democrática. Las propuestas aquí planteadas tienen esa motivación e indudablemente son perfectibles; no obstante, son los mismos partidos los encargados de elaborar y aprobar, a través de sus fuerzas representadas en el Congreso de la Unión y legislaturas locales, las medidas normativas tendentes a perfeccionar nuestro Estado democrático.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- WOLDENBERG, José *et al.*, *La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Partidos políticos y democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, IFE, 1996.
- — —, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 2001.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2001.
- Estatuto del Partido de la Revolución Democrática*, aprobado por el VI Congreso Nacional, celebrado del 24 al 28 de abril de 2001.

Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, aprobados por la XVIII Asamblea General de Delegados, celebrada del 17 al 20 de noviembre de 2001.

Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, aprobados por la XIII Asamblea Nacional Extraordinaria, celebrada el 8 y 9 de diciembre de 2001.

MARTÍNEZ VELOZ, Juan *et al.*, “Aspectos jurídicos de la democracia interna de los partidos políticos”, *Temas electorales*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2001.

NAVARRO MÉNDEZ, José, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

Sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaídas a los expedientes SUP-JDC- 012/97, SUP-JDC-037/2000 y SUP-JDC-117/2001.