DEMOCRACIA INTERNA Y FISCALIZACIÓN

de los Recursos de los Partidos Políticos

Preliminares

IV Congreso Internacional de Derecho Electoral

y

IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales

MEMORIA

Morelia, Michoacán, México

2002

4

TEEM

IFE INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

IEM

UNAM

UNDP México

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

CONFERENCIAS MAGISTRALES

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

¿CÓMO PODEMOS EVITAR LA EVASIÓN Y DÉBIL INSTRUMENTACIÓN DE NUESTRAS REGULACIONES PARA EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO? MECANISMOS DE CONTROL Y APLICACIÓN

*Jean-Pierre Kingsley**

SUMARIO: I. Introducción; II. Marco; III. Gastos electorales; IV. Reportes y publicación; V. Financiamiento público del proceso electoral; VI. Restricciones sobre las contribuciones; VII. Aplicación; VIII. Reporte del director general de Canadá al parlamento; IX. Conclusión.

Agradezco a mis amigos mexicanos por invitarme de nuevo a este país que ya considero mi segundo hogar. Las reuniones simultáneas del IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Electorales de los Estados Unidos Mexicanos y el IV Congreso Internacional de Derecho Electoral me ofrecen la oportunidad de hablarles acerca del sistema de regulaciones para el financiamiento político en Canadá.

Aunque nuestro sistema puede ser mejorado, detallaré más tarde algunas mejorías que se requieren; sin embargo, hemos logrado instrumentar un marco regulatorio para el financiamiento político que funciona muy bien.

La experiencia de Canadá como una democracia establecida desde hace mucho ha impulsado el desarrollo de un marco regulatorio basado en valores democráticos básicos tales como la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas.

---

* Director general de Elecciones de Canadá.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

El resultado es que el sistema tiene la confianza del electorado y de los actores gobernados por él: partidos, candidatos y activistas políticos.

Con base en nuestra experiencia, tres factores parecen requerirse para un sistema efectivo de regulación del financiamiento político.

En primer lugar, es importante que nuestro marco regulatorio refleje la evolución de los valores ciudadanos y normas que rigen el proceso democrático.

En segundo lugar, debemos asegurarnos de corregir los vacíos en la legislación que aparecen inevitablemente.

Finalmente, el sistema debe tener mecanismos de instrumentación adecuados, que son independientes del gobierno y que incluyen procedimientos de auditoría rigurosos.

I. Introducción

El marco que regula los gastos de campañas y el financiamiento de partidos políticos y candidatos, refleja no sólo amplios valores, sino también normas éticas particulares de los canadienses. En este sentido, la ley y las herramientas para su instrumentación han evolucionado y seguirán haciéndolo.

En primera instancia apuntaré los elementos principales del marco regulatorio canadiense, así como los mecanismos actualmente en vigor para instrumentar las provisiones financieras de la elección.

Demostraré que una instrumentación adecuada es uno de los logros más significativos del sistema canadiense.

Concluiré con un panorama de las recomendaciones que presenté en noviembre de 2001 ante el parlamento canadiense, las cuales incluyen propuestas para reformar las regulaciones para el financiamiento electoral.

II. Marco

La Dirección de Elecciones de Canadá fue establecida en 1920. Al principio, su mandato estaba limitado a la administración de las elecciones generales federales y elecciones intermedias.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Gradualmente, este mandato ha sido ampliado para cubrir otros aspectos, tales como la redistribución de límites electorales.

El Acta de Elecciones de Canadá es bastante exhaustiva y detallada. A diferencia de otras leyes, no está acompañada por una serie de regulaciones adicionales.

En 1974, una ley para regular la elección y el financiamiento político fue adoptada por el parlamento. Ciertos escándalos políticos en los años sesenta crearon presión para este importante paso, al igual que preocupaciones acerca de la ética política que se esparcieron desde los Estados Unidos de América como resultado de la crisis de Watergate.

El contexto de esta reforma subraya uno de los objetivos centrales de este nuevo marco regulatorio: destacar la confianza en el proceso político entre los ciudadanos.

Aunque el marco adoptado hace casi 30 años ha sido modificado en puntos importantes, todavía representa la base para las regulaciones actuales de financiamiento político.

Hay cinco componentes básicos del régimen:

1. Límites a los gastos electorales de partidos y candidatos;
2. Reportes de sus contribuciones y gastos electorales;
3. Financiamiento público;
4. Ciertas restricciones sobre contribuciones políticas;
5. Aplicación.

III. Gastos electorales

El Acta de Elecciones de Canadá impone límites a los gastos electorales de partidos políticos y candidatos basándose en el número de electores.

Hay también límites para los gastos de anuncios que realizan terceras partes, que son los que hacen partidos u organizaciones que no son partidos políticos ni candidatos, tales como los grupos de interés.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

IV. Reportes y publicación

Para asegurar la transparencia, el Acta Electoral de Canadá requiere que los candidatos y partidos políticos presenten reportes detallando las contribuciones recibidas y los gastos incurridos.

Dentro de un lapso de seis meses posterior a las elecciones, cada partido político registrado debe presentar una declaración auditada de sus gastos electorales ante el director general de Elecciones.

En sus reportes anuales, los partidos registrados tienen que hacer públicos los nombres de todos los donantes que hayan contribuido con más de 200 dólares.

De manera similar, los reportes de candidatos deben mostrar todos los gastos de campaña electoral incurridos, los montos y las fuentes de todas las contribuciones, así como los nombres y direcciones de todos aquellos que contribuyeron con más de 200 dólares.

Para asegurar controles adecuados y por consiguiente incrementar la confianza pública, roles específicos han sido asignados a los agentes financieros y auditores.

El rol de un agente financiero es controlar el gasto de campaña de un candidato, recibir y depositar contribuciones a la campaña, y conservar la documentación adecuada para preparar los reportes financieros requeridos por el acta.

Al inicio de la campaña, el agente oficial debe abrir una cuenta bancaria separada. Todas las transacciones financieras del candidato que impliquen el pago o recepción de dinero deben ser pagadas desde o depositadas en la cuenta.

Todos los partidos políticos deben nombrar un agente en jefe. Esa persona tiene responsabilidades similares a las de un agente oficial, pero éstas aplican de manera continua, no solamente durante campañas electorales.

Las penalizaciones por el no cumplimiento del acta existen para reforzar la importancia de estos roles.

Todos los reportes financieros deben ser verificados por un auditor acreditado. Su tarea es conducir una auditoría y preparar un reporte sobre las declaraciones financieras del candidato o partido, que se presenta junto con los reportes financieros. La auditoría se lleva a cabo de acuerdo con los estándares establecidos para la contabilidad y la auditoría.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Un auditor que contravenga cualquiera de los requerimientos financieros de la ley está sujeto a perder su acreditación oficial.

En todos los casos, el director general de Elecciones debe hacer públicos todos los reportes. Él no altera ninguno de los reportes antes de esto. Con la llegada de la internet, todos los reportes aparecen en la página *web* de Elecciones de Canadá. Esta es una poderosa herramienta para asegurar la transparencia.

V. Financiamiento público del proceso electoral

De acuerdo con la *ley modelo para el financiamiento de campañas, ética y la regulación del cabildeo* de Cogel (versión de 1995), los fondos del financiamiento público son designados para "proporcionar una fuente neutral de ingresos para ayudar a los candidatos a obtener suficiente dinero para comunicar sus perspectivas y posturas de manera adecuada a los votantes".

El financiamiento público empezó gradualmente en los años sesenta; ahora es un rasgo común a lo largo de Canadá.

Financiamiento indirecto: proporciona incentivos fiscales para las contribuciones políticas, usualmente hasta un máximo de 500 dólares.

El financiamiento directo ha sido instrumentado por nueve jurisdicciones, que proporcionan reembolso parcial para los gastos electorales de candidatos si logran un cierto porcentaje del voto popular en su distrito electoral (todos excepto Alberta, la Columbia Británica, Yukón, los Territorios del Noroeste y Nunavut).

Igualmente, un reembolso parcial de los gastos electorales de los partidos políticos se proporcionan a nivel federal en cuatro provincias (Quebec, Ontario, Manitoba y Saskatchewan), también con base en el porcentaje del voto popular.

Por ejemplo, si un partido político federal recibe el 2% del voto popular, el 22.5% de gastos reales son reembolsados. Si un candidato recibe 15% del voto, entonces menos del 50% de los gastos incurridos y 50% del límite de gastos es reembolsado.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

VI. Restricciones sobre las contribuciones

A lo largo de Canadá, todas las 14 jurisdicciones (10 provinciales, 3 territoriales y una federal) imponen varias restricciones a las contribuciones políticas.

El Acta de Canadá prohíbe las contribuciones extranjeras a los partidos políticos y candidatos.

Mi más reciente recomendación al parlamento canadiense proponía cambios significativos a la regulación de las contribuciones políticas federales, como veremos más adelante.

VII. Aplicación

Tenemos fuertes mecanismos para asegurar las provisiones financieras del Acta de Elecciones de Canadá.

En muchos casos, las penalizaciones generales se aplican a una serie de delitos.

Hay a menudo penalizaciones específicas para ciertos delitos relacionados con el financiamiento electoral.

El comisionado de Elecciones de Canadá juega un papel central en la aplicación del acta. Él o ella es designado y sólo puede ser removido por el director general de Elecciones. El comisionado es entonces independiente del gobierno.

El comisionado recibe quejas y tiene poderes cuasi judiciales para investigar y perseguir a aquellos que cometan un delito conforme al acta.

Si el comisionado decide no perseguir, él o ella debe proporcionar justificación para no hacerlo, pero esta decisión es únicamente del comisionado, un poder que es relativamente raro dentro del sistema judicial canadiense.

Si el comisionado decide perseguir, el caso procede a través de las cortes regulares, incluso hasta la Suprema Corte de Canadá si es necesario.

Las penalizaciones por delitos contra el financiamiento de las elecciones van desde una multa de $1 000 a $5 000 dólares o prisión de 3 a 5 meses, o ambos, multa y prisión.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Las penalizaciones reflejan la diferencia entre la omisión inadvertida o el error y una contravención voluntaria.

Durante una campaña electoral, el comisionado puede pedirle a una corte emitir una sentencia si él o ella juzga que una acción puede comprometer gravemente la integridad del proceso electoral.

El comisionado puede también negociar los acuerdos de cumplimiento con aquellos cuyas acciones puedan contravenir el Acta de Elecciones de Canadá.

El comisionado de Elecciones de Canadá puede recurrir a cualquier investigador dentro de una red de investigadores que existe a lo largo de Canadá.

A fin de identificar el potencial incumplimiento de las previsiones financieras del acta, hemos establecido en Elecciones de Canadá un proceso de auditoría para revisar las declaraciones de los candidatos y partidos políticos.

Cuando se identifica una situación de incumplimiento, el expediente se turna al comisionado de Elecciones de Canadá, que es el responsable oficial de asegurar que el Acta de Elecciones de Canadá se cumpla y se aplique.

En el área de la aplicación, así como otros aspectos de administración del acta, hay un alto nivel de transparencia. Por ejemplo, todas las decisiones acerca de los delitos conforme al acta y todos los acuerdos de cumplimiento se colocan en la página *web* de Elecciones de Canadá; incluso el manual del investigador se coloca en la misma página *web*.

VIII. Reporte del director general de Canadá al parlamento

Mi capacidad para hacer recomendaciones al parlamento no es un rasgo muy común entre los organismos electorales.

En noviembre de 2001, presenté un reporte al parlamento que contenía recomendaciones para mejorar el proceso electoral.

Algunas de mis recomendaciones de hace un año se refieren a la regulación del financiamiento político.

Por ejemplo, recomendé extender los requerimientos federales para hacer pública la información a las asociaciones locales,

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

las campañas para nominación de candidatos y para elegir líderes de los partidos.

El tema de las campañas para elegir líderes de los partidos es una buena ilustración de la evolución de las expectativas del público acerca del financiamiento político.

En el tiempo de la comisión real sobre la reforma electoral y el financiamiento partidista, que reportó en 1991, esta regulación del financiamiento de campañas para el liderazgo de los partidos fue considerada una idea radical por muchas personas.

Pero estas campañas pueden costar millones de dólares y el ganador puede terminar siendo primer ministro o premier de una provincia.

A fin de combatir el cinismo de los votantes, se precisa una cobertura más amplia de los requerimientos para los reportes financieros. De hecho, como dije en un discurso que pronuncié en octubre pasado, cada dólar que se usa en el proceso político debe ser declarado y seguido hasta que se gaste.

Mientras que la publicación de la información le permite al público conocer la identidad de quien hace contribuciones políticas, no evita la influencia, real o percibida, que estas contribuciones pueden tener sobre quien las recibe.

La necesidad de la seguridad y confianza del público en el sistema electoral demanda restricciones sobre la capacidad de intereses monetarios para influir de manera indebida sobre el proceso electoral.

En ese contexto, también recomendé en mi reporte de 2001 que se impusieran límites sobre las contribuciones a partidos políticos, candidatos, asociaciones locales y campañas para liderazgo y nominaciones partidistas.

Los límites a las contribuciones pueden adoptar dos formas principales: restricciones a los recursos permitidos y restricciones al monto de dinero que puede darse a un partido político o candidato.

Vale la pena recordar que hay un apoyo público considerable a favor de las restricciones a las contribuciones. Por ejemplo, entre los electores (encuesta sobre la elección canadiense, 2000), el 62.6% de los encuestados indicaron que debía haber límites a las contribuciones. Entre los candidatos, el apoyo alcanzó un nivel similar.

Imponer límites a las contribuciones afecta los patrones de financiamiento para los partidos políticos y candidatos.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

En el contexto candiense, a fin de asegurar que los actores políticos puedan contar con medios legítimos y apropiados para obtener los recursos financieros necesarios para llevar a cabo sus operaciones y para comunicar sus mensajes a los votantes, podría requerirse de financiamiento público adicional.

De otra manera, los actores políticos estarán obligados a obtener fondos mediante canales no regulados.

El primer ministro de Canadá, el muy honorable Jean Chrétien, ha indicado que el gobierno introducirá cambios legislativos al financiamiento de partidos políticos y candidatos. El objetivo, de acuerdo a una declaración que hizo el 11 de junio de 2002, es asegurar que todas las contribuciones y gastos de partidos políticos y candidatos sean hechos públicos de manera completa y clara.

Es justo decir que las recomendaciones que hice al parlamento hace un año, contribuyeron a hacer avanzar el debate sobre estos temas.

IX. Conclusión

El régimen de financiamiento electoral en Canadá seguirá evolucionando.

La misma observación se aplica a México.

Las percepciones cambiantes requieren de enmiendas a la legislación y a los medios para su aplicación. En el caso canadiense, mencioné los méritos de ampliar la publicación de información y el alcance de los límites al gasto.

La implementación del marco, incluyendo la detección de huecos, también alimenta la necesidad de hacer ajustes a la legislación.

Canadá tiene una fuerte experiencia en la regulación del financiamiento, especialmente en lo que se refiere a su aplicación.

Canadá seguirá actuando como un líder mundial si puede llenar los huecos que han surgido y si logra mantenerse en sintonía con los cambios en los valores y normas de los ciudadanos.

Esto representa un reto significativo del proceso electoral en Canadá. Me complace ser parte del debate actual acerca de la mejor manera para enfrentar ese reto.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

REFERENCIAS

Council on Governmental Ethics Law (Cogel). 1995. *A model law for campaign finance, ethics, and lobbying regulation*, 89 páginas.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS, NUEVOS RETOS DE LA AUTORIDAD ELECTORAL

José Woldenberg K.[*]

Es un gusto personal y profesional acudir a la realización conjunta del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y del IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Electorales. Siempre resulta satisfactorio estar entre colegas para compartir y debatir algunas ideas acerca del papel que el marco legal e institucional en materia electoral ha jugado en la democratización de México, así como reflexionar en torno a los desafíos que nos plantea la nueva época política en el país. De verdad, es un honor tomar la palabra ante tantos interlocutores de calidad como los que se han reunido en este encuentro.

**

Para ir directamente al grano, permítanme comenzar haciendo explícito un reconocimiento que me parece indispensable para pensar seriamente en los retos que aún debemos afrontar: México es ya una democracia. Gracias a los cambios ocurridos durante los últimos años, nuestro país resolvió exitosamente una de las grandes asignaturas pendientes de su historia y alcanzó, insisto, la plena democracia política. Me explico:

La democratización mexicana fue a la vez el producto y el resultado de la construcción de un régimen pluripartidista competi-

* Expresidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

tivo, que paulatina pero sistemáticamente se ha insertado en las decisiones fundamentales del Estado mexicano. Este cambio se ha fundado en el respeto al voto, de modo que la legitimidad política ahora pasa por el cernidor de la voluntad ciudadana.

La democratización alcanza y abarca todos los ámbitos, es ya un fenómeno general pues la pluralidad y las elecciones ampliamente competidas se dan por igual en municipios rurales con menor peso demográfico, que en las principales concentraciones urbanas. A escala nacional están presentes los rasgos definitorios de la democracia: soberanía del sufragio, la alternancia, una auténtica independencia y equilibrio entre poderes, así como el desahogo jurisdiccional de las controversias.

Y, en consecuencia, en la actualidad son comunes los problemas que por definición son propios de la democracia: el fenómeno de los gobiernos divididos, la necesidad de pactos entre fuerzas antagónicas, así como la incertidumbre que naturalmente acompaña al trabajo legislativo en condiciones de pluralidad.

No se requiere ser un observador demasiado acucioso para constatar hasta qué punto en los años recientes se ha venido transformando la vida política y democrática de México. Baste verificar la manera cómo la diversidad política de la sociedad hoy puede expresarse, organizarse y reproducirse en forma legal y de manera civilizada a través de procesos electorales transparentes y confiables.

Un dato que vale la pena remarcar es que las elecciones —no la violencia—, demostraron ser la verdadera llave del cambio político en un país que no se distinguía por el respeto a los derechos políticos de las minorías disidentes. Ninguno de los cambios políticos del México actual sería concebible si no se hubieran creado las condiciones para celebrar auténticas contiendas electorales con resultados fuera de toda duda. Por eso, me gusta decir que nada contribuyó tanto a la formación de nuestra democracia como la experiencia personal, concreta, de millones de ciudadanos que aprendieron en las urnas el valor del voto, es decir, la superioridad de la democracia sobre otras formas de gobierno.

Entre 1977 —con el inicio de la apertura política— y 1996 —con la profunda reforma constitucional y legal que pactaron el conjunto de las fuerzas políticas con representación en el Congreso—, se recorrió el largo camino de la democratización, comen-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

zando por el establecimiento de las reglas y las instituciones que luego permitieron la incorporación de nuevas fuerzas políticas a la arena electoral mediante su reconocimiento como entidades de interés público. Siguió el fortalecimiento de los partidos mediante la ampliación de sus prerrogativas; la gradual autonomización de los órganos electorales frente a los poderes públicos y los partidos, hasta conseguir su plena independencia. Pasos decisivos en este itinerario los constituyeron, sin duda alguna, la creación del Tribunal del Contencioso Electoral (1986), luego del Tribunal Federal Electoral (1990) y más adelante la del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996), con lo que se extendió el control jurisdiccional a todos los aspectos de los procesos electorales; las sucesivas fórmulas de integración del Congreso que restaron los márgenes de infra y sobrerrepresentación; la mejoría en las condiciones de la competencia, así como la extensión de los derechos políticos de los habitantes de la capital del país, por citar los asuntos que fueron las piedras de toque en la discusión electoral.

Desde una visión más amplia, puede decirse que México transitó de un régimen autoritario que concentraba en el Ejecutivo las decisiones centrales del Estado, a otro donde la política transcurre a través de normas e instituciones renovadas. No llegamos, sin embargo, a un régimen inédito, históricamente inexplorado ni tampoco a una invención constitucional original. Llegamos, eso sí, a un sistema donde el voto del ciudadano resuelve la cuestión fundamental de la política: decidir quién gobierna y cómo se componen los cuerpos legislativos. Gracias a esa evolución gradual pero sostenida llegamos al sistema democrático que varias generaciones de mexicanos habían contribuido a crear.

**

La profundidad de este cambio suscita nuevos y complejos problemas cuya naturaleza conviene no confundir con las tareas del período anterior. Si se observa con cuidado, la agenda política contemporánea ya no está centrada en los procedimientos o las herramientas para realizar elecciones confiables, sino que se ha desplazado hacia otros fenómenos de gran densidad, como son los concernientes a la calidad de la contienda política, es decir, a las disyuntivas

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

propias de la maduración de la democracia. Por esta razón, nuestros problemas se parecen en varios puntos significativos a los que hoy se presentan en sociedades democráticas más desarrolladas.

Creo que este es el foro idóneo para discutir de manera abierta cuáles son los problemas y los dilemas de la democracia y no quiero darme el lujo de perder una oportunidad tan valiosa ante un público que es particularmente atento y sensible. Permítanme entonces llamar la atención sobre dos asuntos a los que voy a destinar el resto de mi intervención: 1) a los conflictos internos que eventualmente se suscitan en el seno de los propios partidos, y 2) a los problemas derivados de la fiscalización del financiamiento de la contienda política. Ambos requieren un tratamiento atento y cuidadoso y, quiero subrayarlo, en ellos se está definiendo nuevamente el compromiso con la legalidad que, en virtud del cambio ya ocurrido, también está en proceso de evolución y perfeccionamiento. Con ello quiero decir que no son temas fáciles ni de obvia comprensión. Permítanme ir a cada asunto por separado.

**

Comienzo con el tema de la vida interna de los partidos políticos.

Este fenómeno, planteado de forma muy intensa sobre todo en los últimos tres años, se presenta cuando algunos ciudadanos que a la vez son militantes activos de los partidos políticos nacionales, recurren a las autoridades electorales cada vez que estiman que sus derechos políticos o partidistas han sido vulnerados, o cuando a su juicio alguna norma estatutaria de su partido ha sido infringida. En la mayoría de los casos, la expectativa de los denunciantes no se reduce a que el Instituto Federal Electoral imponga sanciones económicas a los partidos que presuntamente hubieran incurrido en ciertas faltas, sino que va más allá pues a menudo piden que la autoridad electoral intervenga directamente para modificar o anular determinados actos internos de los partidos. En otras palabras: nos enfrentamos a un escenario inédito donde las disputas particulares de las fuerzas políticas trascienden el espacio interno hasta convertirse en materia para el juicio de los órganos electorales.

No sobra decir que ante ello las reacciones han sido sumamente diversas. En primer término está la de los propios partidos, cuya

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

respuesta se manifiesta como una reacción defensiva para proteger la libertad de autodeterminarse y, en consecuencia, para enfrentar y resolver internamente todas las disputas que se originen en ese ámbito. En otro sentido, tenemos los precedentes judiciales que pretenden impulsar formas de control que, sujetas al principio de estricta legalidad, buscan eliminar espacios de impunidad, permitiendo que las autoridades administrativas puedan pronunciarse sobre asuntos de la vida intrapartidista.

Esta exposición telegráfica del debate nos permite precisar la cuestión de fondo que está latente ¿cómo asegurar que los partidos políticos se sujeten a controles legales que garanticen el cumplimiento de la ley y de sus propias normas, sin avasallar en el intento la autonomía que está en la esencia de los partidos en un sistema auténticamente democrático?

Para ubicar la pregunta y sus posibles respuestas en su verdadero contexto, me parece que no hay que perder de vista tres elementos fundamentales:

1. Por definición los partidos políticos son organizaciones donde los ciudadanos confluyen libremente en función de ciertos diagnósticos y objetivos, y que tienen la pretensión de ocupar por vías institucionales los espacios de gobierno y representación. En su naturaleza misma está el debate, la confrontación de puntos de vista y la existencia de intereses. Son, por ello, organizaciones complejas dotadas de cierta normatividad y mecanismos de regulación de su vida interna. En definitiva, son instituciones autónomas, conformadas por individuos que por su libre albedrío han decidido ser militantes.
2. Los partidos políticos son, porque así los concibe el Estado moderno, agentes que necesitan actuar bajo un principio de libertad hacia adentro y responsabilidad hacia fuera. Esa libertad supone la posibilidad de que ellos mismos determinen las reglas a que han de sujetarse en sus asuntos íntimos, de manera que no es aventurado afirmar que en esa capacidad para autorregularse radica la clave de su autonomía política. La ausencia de injerencias externas en cuestiones tan centrales como la postulación de candidatos, la designación de dirigentes, la definición de estrategias políticas, o la disolución de las disputas entre grupos o corrientes al interior

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

de los partidos es, pues, un elemento vital para mantener un sistema de partidos sano y una contienda política efectiva.

3. El Estado de derecho encuentra su legitimidad en el acatamiento de las leyes y en la existencia de mecanismos institucionales para evitar que determinados agentes gocen de regímenes de excepción o de ventajas respecto del resto de la sociedad. En este sentido, como acontece con cualquier agrupación de personas, el hecho de que existan normas y entidades del Estado que tengan la función de juzgar la legalidad de los actos de los partidos políticos, difícilmente podrían entenderse como una intervención arbitraria o indebida, sino más bien como el desarrollo de una función estatal que consiste en impartir justicia y en solucionar disputas cuando algún interesado así lo pide.

Así pues, me parece que debiéramos pensar en la necesidad de propiciar el avance de los partidos al mismo tiempo en dos sentidos: 1) fortaleciendo las capacidades de los partidos para asumir a plenitud la responsabilidad de autodeterminarse, y 2) creando exigencias y mecanismos concretos a fin de evitar que la vida interna de los partidos quede dentro de una cámara de vacío o, dicho de otro modo, para que su funcionamiento interno no se convierta en una materia ausente de controles legales.

En pocas palabras, estamos ante una materia en la cual es tan necesario garantizar a los partidos políticos su plena autonomía respecto de la injerencia y el interés de cualquier agente exógeno, como es también indispensable garantizar a los militantes y al electorado en general que hay un grado racional de exigencia legal para los propios partidos.

En este campo soy de la idea de que la autoridad electoral debe asumir que la eventual intervención en asuntos suscitados entre militantes de un mismo partido debe tener como objetivo supremo el fortalecimiento de la vida interna de los partidos por la vía de que su propia normatividad se aplique, y en modo alguno el imponer disposiciones distintas a las que están contempladas en la legalidad de los propios institutos políticos.

Pienso que la misma ley tendría que ser un estímulo para la institucionalización de la vida interna de los partidos, de tal manera que los litigios internos, naturales a todo partido político vivo,

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

cada vez más sean resueltos con procedimientos sobre los cuales la autoridad electoral nada tenga que objetar.

Mi visión general de este punto podría expresarse en tres enunciados:

a) Corresponde a cada partido político, y sólo a él, establecer su propia regulación interna. Insisto: es aquí donde radica gran parte de la autonomía de los partidos políticos. Por eso las reglas internas son tan propias, como lo son las dinámicas que confluyen en cada fuerza política.
b) Es conveniente y necesario para el sistema de partidos que los conflictos o diferendos que se susciten al interior de éstos, se ventilen y se resuelvan preferentemente por los órganos y mecanismos que diseñe cada fuerza política. Al respecto, el principio a seguir debiera ser el pleno respeto a las determinaciones de los partidos y, luego de que hayan sido agotadas las diferentes instancias de desahogo de controversias que los mismos partidos han diseñado, la intervención de las autoridades a solicitud expresa. En mi opinión, este es el tema central del debate que se ha suscitado en México. No quiero exagerar las tintas, pero creo que sería un retroceso para el sistema de partidos si se convierte en regla la intervención indiscriminada en los asuntos de los partidos y la excepción el reconocimiento de que sus diferendos deben y pueden ser procesados tanto política como jurídicamente por los propios partidos, antes de que lleguen a manos de los órganos electorales.
c) El papel de las autoridades cuando intervengan en asuntos partidistas internos debe ser acotado a aquellos casos en donde el partido no sea coherente consigo mismo, en la situación en que no aplique las normas que se ha dado. Un requisito indispensable para justificar la intervención de la autoridad es que se hayan agotado las instancias estatutarias correspondientes. En definitiva, se trata de evitar que la disputa en los tribunales de los asuntos internos de los partidos se convierta en un ejercicio sistemático que finalmente anularía la legalidad de los mismos partidos.

Si me permiten el fraseo, el papel de la autoridad electoral no puede ser el de “procurador” o juez dentro de la vida interna de los partidos. Al contrario, su misión es velar por que la legalidad

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

que los propios partidos han diseñado sea aplicada siempre por los órganos que también, de manera autónoma, los partidos han dispuesto.

Insisto, partidos estables, sólidos, son imprescindibles para la democracia. Una ojeada a la historia comparada prueba que ahí donde las democracias han logrado mantenerse y ser sustentables existe una base de partidos políticos sólidos, con una vida interna institucional y madura que apenas si reclama la injerencia de una autoridad externa.

**

Voy ahora al asunto de la fiscalización del dinero de los partidos.

Este es un tema absolutamente central para la legitimidad y la salud del sistema democrático, más allá de las implicaciones puntuales que el asunto del dinero y su manejo pudiera tener sobre los partidos políticos. Por supuesto se trata de un problema universal, cuyas aristas están sujetas a una revisión permanente. Cinco son los capítulos sobre los cuales se centra la discusión mundial sobre el tema: 1) el financiamiento público; 2) el financiamiento privado; 3) la prohibición de ciertas fuentes de financiamiento; 4) los límites a los gastos, y 5) la fiscalización y las sanciones.

Esta "universalización" de los problemas planteados por la relación entre política y dinero no admite, sin embargo, soluciones generales y mucho menos simples. Más bien, todas las respuestas al problema son siempre particulares, locales y variables en cada sistema democrático. Dicho en breve: en este tema que afecta a todos no hay una única receta de aplicación general.

Recordemos cuál es nuestra situación: en México tenemos un modelo que da preeminencia del financiamiento público, especifica el tipo y el monto del financiamiento que por vías privadas pueden allegarse los partidos, fija topes a los gastos de campaña y faculta a la autoridad electoral para fiscalizar los recursos de los partidos.

Este modelo de financiamiento a mi entender tiene un triple sentido: 1) lograr y mantener que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su dependencia financiera con centros o grupos de poder económico,

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

social o institucional; 2) garantiza el principio de equidad en las condiciones de la competencia política, y 3) logra que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes y conocidas, en tanto son entidades de interés público.

En materia de fiscalización se han registrado avances notables en los últimos años, pues todavía hasta antes de 1994 si bien los partidos habían sido declarados entidades de interés público y ello les había hecho acreedores a una serie de derechos, en sus obligaciones no se incluía ninguna disposición relativa al control de sus finanzas. Tal omisión permitía que, en materia de financiamiento y gastos, los partidos actuaran con absoluta discrecionalidad. No se sabía cuánto dinero entraba a los partidos, ni de dónde venía, tampoco se sabía cuál era el volumen de recursos que se gastaban en las distintas campañas.

En el proceso electoral federal de 1994, por primera vez los partidos tuvieron la obligación de entregar informes anuales e informes de campaña. Y entonces pudo documentarse la enorme asimetría de recursos que habían utilizado. Lo cual se convirtió en un acicate para la reforma de 1996.

Así, precisamente en la reforma de 1996 se establecieron nuevas facultades y más instrumentos de fiscalización para la autoridad electoral, entre ellas la atribución para ordenar la práctica de auditorías y visitas de verificación lineamientos para que los partidos lleven su registro de ingresos y egresos, y también se abrió la posibilidad de que otros partidos colaboren con la autoridad electoral en la tarea fiscalizadora mediante la interposición de quejas en la materia.

En México la fiscalización de los recursos de los partidos está a cargo del IFE; las violaciones al Código Penal en materia electoral son perseguidas por la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales; la Secodam fiscaliza a las dependencias del gobierno federal, a las paraestatales y a los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Federal; la Auditoría Superior de la Federación, órgano adscrito a la Cámara de Diputados audita y revisa el conjunto de informes de la cuenta pública federal y su buen ejercicio, y la Procuraduría General de la República está a cargo de las investigaciones de los presuntos ilícitos de orden federal. Se trata de institu-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

ciones del Estado que velan por la legalidad en un amplio campo de aplicación del derecho, cada una de ellas con sus propias atribuciones, con sus respectivas áreas de atención y también sujetas a distintos controles administrativos y jurisdiccionales.

Ahora bien, como lo he dicho en otras ocasiones, en cualquier país del mundo, no obstante todas las disposiciones que se tomen para encauzar una contienda democrática pulcra y equilibrada, siempre, y repito siempre, pueden aparecer irregularidades. Sólo desde una visión idílica de la condición humana y de la política, alguien esperará que las irregularidades y los fraudes desaparezcan del todo. Pero para atajarlos y perseguirlos también se han construido instituciones y mecanismos a lo largo y ancho del Estado.

El control de los gastos e ingresos es un tema abierto, difícil de resolver de manera definitiva normativamente, por lo que hay que ir abordando aspectos puntuales, como ocurre por ejemplo en el ámbito de las misceláneas fiscales en materia hacendaria. Quizá haya que hacerse a la idea de que en materia de fiscalización, las reformas electorales sean una especie de reformas permanentes. La experiencia reciente en nuestro país así lo confirma.

Ahora bien, una vez presentada mi visión general sobre el tema, permítanme referirme a los asuntos en materia de fiscalización que están en el centro de la atención pública.

Como es de todos conocido, a partir de quejas interpuestas por distintos partidos políticos, el IFE ha desahogado diversas investigaciones sobre la eventual existencia de financiamientos irregulares a las campañas electorales del año 2000. Adicionalmente, la Comisión de Fiscalización del IFE ha iniciado, de oficio, otros procedimientos administrativos al haber detectado aparentes ilícitos en el manejo de los recursos de algunos partidos.

La complejidad de estas investigaciones ha puesto en evidencia varias lagunas e inconsistencias que el sistema legal presenta en materia de fiscalización de los recursos de los partidos que convendría resolver para evitar que la confianza en el sistema de partidos y en las instituciones de la democracia se debilite.

Como se recordará, el IFE ha contado siempre con la capacidad de requerir y obtener toda la información que necesita de los propios partidos, pero no de terceros.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

De esa forma, a lo largo del desahogo de distintas investigaciones, el IFE se enfrentó al hecho de que no pudo allegarse información en manos, por ejemplo, de otras autoridades en función de una lectura diversa acerca de los límites del secreto bancario, fiduciario y fiscal, o no pudo requerir a personas físicas y morales que presuntamente estaban involucradas en los hechos denunciados.

En virtud de que en estos casos nos encontramos desde un primer momento frente a un auténtico conflicto de interpretación de normas, esperamos a que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se manifestara, pues se trata del órgano dotado de control de constitucionalidad en la materia. Es decir, es la instancia que puede resolver sobre las distintas interpretaciones de la ley y, en su caso, ofrecer los elementos de juicio necesarios para abordar y, en su caso, dirimir problemas que no estaban suficientemente definidos en la norma.

Así, el 7 de mayo del año en curso el Tribunal Electoral emitió sentencia y equiparó las tareas de fiscalización del IFE con las funciones hacendarias, con lo cual abrió las puertas para mejorar los instrumentos que están a disposición de la autoridad electoral y permitió retomar las investigaciones.

No obstante, como es del conocimiento público, a partir de ese momento la autoridad electoral ha enfrentado una serie de contratiempos que han complicado notoriamente el desarrollo de sus investigaciones, y que pueden resumirse de la siguiente manera:

1. La imposibilidad para aplicar el criterio del Tribunal a otros casos distintos a aquél en el que se dictó la resolución. El IFE consideró que la naturaleza de autoridad hacendaria para fines fiscales que le fue reconocida por el Tribunal era una consideración general y valía en todos los casos. Sin embargo, luego de pretender fallidamente tener información respecto de casos distintos al específico sobre el que versó la sentencia del Tribunal, enfrentó el argumento de que las sentencias de dicho órgano jurisdiccional tenían un efecto relativo ("relatividad de las sentencias"). El mismo TEPJF reconoció en su momento que, en efecto, sus sentencias surtían efectos sólo en el caso concreto en el que se emitían, aunque reconoció que el IFE podía invocar la fuerza del precedente judicial que, no obstante, no tiene ninguna fuerza coactiva jurídicamente.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

2. Diversos Juicios de Amparo en contra de la CNBV fueron promovidos por algunos de los sujetos indagados por el IFE. La interpretación del IFE ha sido que este tipo de amparos son contrarios al principio constitucional y legal en el sentido de que ese Juicio no procede en materia electoral. No obstante, siete juzgados de distrito han concedido, en diez juicios, varias suspensiones provisionales y definitivas, lo que, en los hechos, significa que los jueces estudiarán el fondo de los asuntos.

3. El IFE, ante la imposibilidad material de cumplir la resolución del Tribunal y proseguir con las investigaciones, promovió un recurso (de inejecución de sentencia) ante el TEPJF y éste consideró, el 24 de septiembre pasado, que sus sentencias "quedan revestidas de definitividad e inatacabilidad, por disposición expresa y directa de la Ley Fundamental del país, lo que implica que ninguna autoridad administrativa, legislativa o jurisdiccional queda en aptitud jurídica de enjuiciar su legalidad a través de cualquier acto o resolución, y mucho menos la puede revocar, modificar o nulificar". No obstante, el Tribunal Electoral estableció en la sentencia mencionada que no tiene atribución alguna para pronunciarse sobre la validez o invalidez de las medidas que se instruyan en jurisdicciones constitucionales distintas a la electoral, como es la del Juicio de Amparo.

4. Jurídicamente no queda sino esperar a que los Jueces de Distrito se pronuncien sobreseyendo el amparo o, en todo caso, no concediéndolo. Como lo hicimos público el 30 de septiembre pasado, a través de un comunicado que signamos mis colegas los consejeros electorales del Consejo General y un servidor, en el IFE "estamos plenamente convencidos de la urgencia de que los Jueces de Distrito resuelvan cuanto antes apegándose estrictamente a los mandatos constitucionales, de manera que el IFE pueda continuar, sin dilaciones ni obstáculos, su labor investigadora".

5. Por otro lado, el IFE se ha topado con la imposibilidad de requerir a terceros información relacionada con las finanzas partidistas o de citarlos a comparecer, en virtud de que, a diferencia de otras autoridades fiscalizadoras, carece de medios de apremio para ello. Toda autoridad encomendada de sustanciar procedimientos debe contar con mecanismos eficaces para lograr la colaboración

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

de particulares; se trata de medios de coacción en toda forma; el IFE depende, en ese sentido, meramente de la buena fe. De hecho, en aquellos casos en los que el IFE ha tenido que realizar consultas y requerimientos de información a particulares se ha apelado al "sano espíritu de colaboración" con el Instituto y los fines legales que éste persigue y no con base en un fundamento legal cierto y específico. En ocasiones esas solicitudes han logrado respuestas positivas (por ejemplo de parte de la revista *Proceso*) y en otras ocasiones han resultado fallidas.

Sin duda, lo anterior presenta un panorama inédito y complicado. Se trata además, de un problema jurídico sumamente complejo que requiere, sin duda, de una interpretación constitucional por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de cabeza del Poder Judicial y máximo tribunal del país.

Pero a más largo plazo, como lo hemos dicho algunos de mis colegas consejeros del Instituto Federal Electoral y un servidor, sin duda la solución de mayor aliento la tiene que dar el Congreso definiendo con toda precisión en la ley las áreas a las que puede entrar la autoridad electoral para averiguar presuntas anomalías en el financiamiento de los partidos, y definir las atribuciones concretas.

A mi entender, se hacen necesarias reformas legales que permitan eliminar el secreto fiscal y bancario en materia de fiscalización de las finanzas partidistas, permitiendo al IFE acceder sin restricciones a todas aquellas cuentas del sistema financiero nacional que resulten indispensables para cumplir cabalmente con su tarea revisora.

En concreto, y así se lo dimos a conocer a senadores de distintos partidos, nuestra propuesta consiste en que se establezcan atribuciones para que la Comisión de Fiscalización del IFE pueda requerir a cualquier empresa mercantil o persona física con actividades empresariales información relativa a su facturación con los partidos políticos y Agrupaciones Políticas Nacionales.

También hemos propuesto que la ley faculte a la Comisión de Fiscalización para solicitar a la Secretaría de Hacienda la información con que cuente de la facturación de empresas a los partidos e, incluso, para que la propia Secretaría realice auditorías a las empresas a petición de la autoridad electoral.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Asimismo señalamos la pertinencia de que la Comisión de Fiscalización pueda solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores información referente a las operaciones bancarias y financieras de los partidos.

Insisto, se trata de medidas adicionales, complementarias a las disposiciones vigentes, pero que son del todo necesarias hoy en día para coadyuvar a la mejoría de los instrumentos de la fiscalización a los recursos de los partidos.

Creo que hay que subrayarlo: que el dinero en la política tenga un manejo transparente y conocido conviene a todos, partidos y ciudadanos, y fortalece la democracia.

**

No deseo extenderme más: México está enfrentando problemas que tienen que ver con la maduración de su democracia. Es una buena noticia que ello ocurra, pues nos indica que fuimos capaces de remover por cauces pacíficos, legales, institucionales, los obstáculos del autoritarismo. Pero en esta joven democracia no hay tiempo ni lugar para la autocomplacencia y hay que seguir yendo al fondo de los asuntos que ahora se nos plantean.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

DEMOCRACIA INTERNA

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

REPUBLICANISMO Y DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Jaime Cárdenas Gracia**

SUMARIO: I. Introducción; II. Los modelos de democracia; III. La institucionalización del modelo republicano-igualitario; IV. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

Aunque aún en México no tenemos concluido el proceso de transición democrática y mucho menos el de consolidación, el desencanto hacia la política y los políticos se acentúa.[1]

Las razones de este desencanto, además de razones culturales e históricas, desde mi punto de vista tienen que ver, entre otras causas, con las siguientes:

1. La lentitud de los políticos para arribar a arreglos institucionales democráticos.
2. La propensión de la clase política a protegerse a costa del Estado de Derecho cuando existen imputaciones de ilicitudes en su contra.
3. A la falta de transparencia en los procedimientos por medio de los cuales se arriba a las decisiones.
4. A la partidocracia que comienza a constituirse en el país.

---

* Exconsejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

[1] A finales del año pasado (2001), la Secretaría de Gobernación realizó la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001 (ENCUP 2001), entre sus resultados sobresalientes destaca que un 55% de los encuestados está poco o nada satisfecho con la democracia.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

5. A la falta de canales de participación ciudadana directa en las cuestiones públicas.
6. A la debilidad de los mecanismos de control y de fiscalización del Estado.
7. A la ausencia de una cultura y prácticas de rendición de cuentas.
8. A la debilidad de los mecanismos de control del Congreso y a la ausencia de democracia en el ámbito legislativo.
9. A la poca importancia que siguen teniendo las vías jurídicas para solucionar conflictos y reivindicaciones sociales, políticas y económicas.
10. A la ausencia de una cultura de la desobediencia civil respecto a leyes, programas o políticas públicas injustas o alejadas de los intereses ciudadanos.

No abundaré en todas estas razones y causas, sólo en algunas de ellas me detendré. Antes pienso que es muy importante que tengamos claridad sobre el tipo de democracia que queremos construir.

En los países democráticos se discute mucho acerca de si la forma o manera en que se concibe y ejerce la democracia es la mejor. Muchos constatan el cansancio que produce una democracia representativa, sin deliberación, transparencia, rendición de cuentas y participación. Aunque otros también suele defender las virtudes de la democracia representativa. Sartori sostiene que la democracia representativa es suficiente porque trae consigo: a) receptividad de los parlamentarios a su electorado y a sus demandas; b) rendición de cuentas, pues los parlamentarios responden difusamente de sus actos, y c) posibilidad de destitución mediante el castigo electoral.[2] Estas notas, sin embargo, sabemos que difícilmente se cumplen en los llamados países democráticos. No es totalmente cierto que los legisladores y gobiernos cedan siempre a las demandas del electorado —para algunos ceder o admitir reivindicaciones del electorado constituye un signo de irresponsabilidad— además de que una característica de la representación consiste en no ceder ante nadie, salvo al mandato de la propia opinión del legislador.

[2] Ver: Sartori, Giovanni, "En defensa de la representación política", en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, número 91, 1999.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

La rendición de cuentas también se complica, pues para hacer las cuentas de la calidad de una gestión hay que conocer no sólo qué se ha hecho, sino también cómo se hizo lo que se hizo, y qué es lo que se pudo hacer. Esto es así, porque la rendición de cuentas pasa por un acceso a la información casi ilimitado que permite al electorado estar continuamente conociendo sobre la gestión, formas, procedimientos y acuerdos de los gobernantes. En cuanto a la posibilidad de destitución del gobernante ésta queda confinada casi siempre al momento electoral y muy poco a momentos interelectorales, salvo que se permita la revocación del mandato.

Es un hecho que los políticos, aun en las democracias, tienen mala fama. Paolo Flores D´Arcais señala respecto a Italia que los "italianos en su grandísima mayoría, sienten que su mayor enemigo es la partidocracia, es decir, los políticos profesionales y, como consecuencia, la política misma".[3] ¿Qué hacer ante el descrédito de la política y los políticos? La solución, dirán algunos, consistiría, tal vez, en resucitar la democracia directa ateniense. Casi nadie dice eso, pues es una forma de democracia desacreditada desde Tucídides. De lo que se trata, es corregir las graves deformaciones oligocráticas del modelo liberal de representación indirecta, por una parte, y de realizar ciertos implantes del modelo republicano en las instituciones actualmente existentes.

La democracia representativa o democracia de los modernos, es una democracia que ha sufrido variaciones. El clásico libro de Bernard Manin, nos presenta una evolución en etapas de esa democracia representativa. Primero fue una democracia de notables con voto censitario y gran deliberación en sede parlamentaria y no en sedes extralegislativas. Después fue democracia basada en partidos de masas, con voto universal masculino, oligarquización y burocratización de los partidos, con deliberación fuera de las sedes parlamentarias, y con fuerte ideologización política. Ahora, ha pasado a ser una democracia de audiencia, apoyada preponderantemente en los medios de comunicación electrónicos, una democracia de *marketing* polí-

[3] Flores D´Arcais, Paolo, artículo publicado en el periódico *El País*, Madrid, 20 abril, 2000, citado por Rubio Carracedo, José, "¿Cansancio de la democracia o acomodo de los políticos?", en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, número 105, septiembre 2000, p. 76.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

tico, sostenida más en el candidato que en el partido, más en la imagen que en el programa, pero igualmente, como todas las anteriores, alejada del ciudadano común, de sus reivindicaciones y necesidades.[4]

II. Los modelos de democracia

¿Cómo construir una buena democracia? ¿A qué modelos mirar? Existen tres autores clásicos en la materia. Por un lado el libro de Habermas, *Facticidad y Validez*, que rescata para la construcción de instituciones y de decisiones, los procesos deliberativos. La democracia no es un mero agregado de intereses o preferencias, sino un complejo mecanismo deliberativo para definir qué preferencias, qué instituciones, qué políticas públicas están o deben estar justificadas. Otro de estos autores es Carlos Santiago Nino, que en su obra *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, aboga por una democracia que se legitima en la discusión, debate, apertura y participación. O la obra de Pettit que insiste en una visión republicana e igualitaria de la democracia, poniendo el acento en el debate ciudadano.[5]

Estas obras resaltan el papel de la participación y deliberación ciudadana como motores en la construcción de una democracia diferente a los modelos tradicionales. Algunos han visto en ello, ingenuidad e imposibilidad institucional para compaginar estabilidad, gobernabilidad con democracia, y también ilusiones no realizables para construir modelos deliberativos y participativos por la ausencia de ciudadanos reflexivos y maduros, conscientes de sus deberes cívicos y capaces de representar los intereses generales y no sólo los propios.[6]

No obstante la parte de verdad que tengan esas críticas, lo cierto es que se debe, por imperativos éticos y para lograr una buena salud del sistema político, repensar en el modelo democrático que

---

[4] Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

[5] Habermas, Jürgen, *Facticidad y Validez*, Trotta, Madrid, 1998; Nino, Carlos, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1998; y Pettit, Philip, *Republicanismo, Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Paidós, Barcelona, 1999.

[6] Laporta, Francisco J., "Los problemas de la democracia deliberativa", en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, número 109, enero-febrero 2001.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

se quiere. Ovejero, en un ensayo esclarecedor toma en cuenta dos variables como elementos de análisis de los modelos. Por un lado, las características del proceso que lleva a la decisión, y distingue entre una negociación, en donde las propuestas se sopesan según el poder que las respalda, y una deliberación, en donde las propuestas se miden por su calidad normativa, es decir, por las razones que las avalan. En la deliberación los individuos pueden cambiar, a la luz de los mejores argumentos, sus juicios. En la negociación no sucede lo mismo: se vence pero no se convence. La otra variable se refiere a la relación entre quienes toman las decisiones y aquellos sobre los que las decisiones recaen. Si se trata de los mismos individuos, se habla de democracia participativa, si se trata de individuos distintos, si las decisiones las toman representantes con alguna dependencia —en su elección— del conjunto de los ciudadanos, cabe hablar de democracia representativa. En rigor, el trazo entre democracia de participación y de representantes depende más del control que los ciudadanos tienen sobre sus representantes que de la existencia como tal de estos últimos. En la democracia participativa los representados tienen mecanismos directos establecidos y regulares para controlar y penalizar a sus representantes en el caso de no sentirse representados, por ejemplo, la revocación de mandato. En la democracia de representantes, los políticos disponen de discrecionalidad en sus decisiones y no pueden ser revocados más que indirectamente (no reelección o castigo electoral al partido en la elección siguiente).[7]

De la combinación de las dos variables Ovejero desprende cuatro tipos de democracias:

- Representativo / deliberativa / Republicanismo / elitista
- Participativa / deliberativa / Republicanismo igualitario
- Representativa / negociadora / Liberalismo (elitista)
- Participativa / negociadora / Asambleísmo

La democracia representativa / deliberativa o republicanismo elitista, es la democracia de Madison, de los notables. Se caracteri-

[7] Ovejero, Félix, "Democracia liberal y democracias republicanas", en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, número 111, abril 2001, pp. 18-30.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

za por la deliberación de los mejores, de los representantes. Este tipo de democracia fue el ideal de los padres fundadores de los Estados Unidos de América.

La democracia representativa / negociadora o liberalismo elitista, en buena medida es la que se da en las democracias occidentales. Se basa preponderantemente en la maximización de la libertad negativa, es decir en el Estado mínimo. En este sistema los ciudadanos se olvidan de la gestión pública, los electores escogen a sus representantes y éstos toman decisiones que recaen sobre el conjunto de la ciudadanía. La manera en que se procesan las decisiones es a través del acuerdo entre los representantes, existe poca deliberación pública, debate, y escaso deseo por mostrar públicamente el procesamiento de las decisiones. Este modelo es deficiente porque no recoge todos los intereses o las voces sociales, la información para la toma de decisiones está concentrada en manos de los representantes.

El modelo participativo / negociador (asambleísmo). Es el modelo ateniense del ágora. En donde si hay participación en la toma de decisiones de un buen número de componentes de la sociedad, pero el procesamiento de la decisión no descansa en la deliberación y argumentación, sino en el poder de la aclamación o del sorteo.

Finalmente, el modelo participativo-deliberativo o republicanismo igualitario, destaca el control al representante por el representado y la deliberación pública y abierta de los asuntos, en donde los ciudadanos pueden tomar parte en muchas de las decisiones. La deliberación alude, como señala James D. Fearon, a una clase especial de discusión —que implica la seria y atenta ponderación de razones a favor y en contra de alguna propuesta—, o bien a un proceso interior en virtud del cual un individuo sopesa razones a favor y en contra de determinados cursos de acción.[8] La deliberación y participación producen una serie de virtudes en los ciudadanos y en el propio modelo. Se corrigen sesgos cognitivos, pues en ocasiones no basta con saber que existe un problema para calibrarlo, por ejemplo, un jurado compuesto de blancos no dispone de toda la información para entender la conducta de una madre his-

[8] Fearon, James D., "La deliberación como discusión", en Elster, Jon, *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001, p. 88.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

pana, dado que la sabiduría práctica no es sólo cuestión de disponer de buena información, sino de sensibilidad para sopesarla. Se incrementa la producción de la virtud, pues cómo se puede reivindicar lo que se ignora, tal como ocurre con las mujeres de la India que no demandan lo que desconocen.

El modelo republicano igualitario fomenta la participación y la deliberación ciudadana, acerca los políticos a los ciudadanos, les permite fiscalizarlos, conocer por qué tomaron unas decisiones y no otras, dominar los procedimientos de tema de decisiones para poder determinar el nivel de justificación de cada punto de vista, y saber, sobre la calidad normativa de cada decisión y de cada paso en la construcción de las decisiones públicas. Además incorpora a los ciudadanos al terreno de lo público y los educa en las virtudes cívicas.

Este modelo se acerca a las concepciones que ven en la constitución un proceso abierto, una tarea que debe irse realizando, y que coincide con el principio de que la democracia es un proceso que garantiza la configuración de múltiples alternativas a favor de los diversos grupos de la sociedad. Se valoran los procedimientos democráticos en la medida que aumentan la complejidad para hacer posible el surgimiento del mayor número de alternativas políticas, sociales, culturales y económicas. En términos de Häberle se trata de la legitimación del procedimiento y no la legitimación a través del procedimiento.[9]

III. La institucionalización del modelo republicano-igualitario

La crítica a los modelos democráticos deliberativos y participacionistas, suele provenir de quienes sostienen la imposibilidad de materializar institucionalmente el modelo, pues se suele olvidar que cualquier propuesta de mejora o cambio político tiene que tomar cuerpo en un conjunto de mecanismos institucionales para poder hacerse realidad. De lo contrario permanecerá en el limbo de las buenas intenciones.

---

[9] Ver: Araujo Estévez, José Antonio. *La constitución como proceso y la desobediencia civil*, Trotta, Madrid, 1994, p. 86.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Esa crítica fundada nos obliga a proponer para nuestro país, medidas institucionales claras que favorezcan un modelo democrático más deliberativo y participativo. A mi juicio estas medidas deben atender por lo menos a los siguientes temas:

1. Inclusión de mecanismos de democracia semidirecta.
2. Reforma al marco jurídico de acceso a la información.
3. Incremento de poderes de control del legislativo al ejecutivo, y mayor transparencia en el procesamiento de las decisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión.
4. Reforma a los medios de comunicación electrónica.
5. Juridificación de la objeción de conciencia y aceptación política de la desobediencia civil.
6. Democracia interna de partidos.

Es evidente, como ya se ha mencionado, que éstas son algunas medidas que no agotan ni con mucho el modelo participativo y deliberativo al que podría aspirar la sociedad mexicana.

1. Mecanismos de democracia semidirecta

Esta vieja propuesta tiene por propósito no excluir la participación ciudadana bajo ninguna forma, no privilegiar la participación de los ciudadanos sólo a través de los partidos. Entraña incorporar a la legislación la figura de la candidatura independiente, el establecimiento de mecanismos a nivel federal como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa legislativa popular, la revocación del mandato, y el fomento de agrupaciones ciudadanas, etcétera.

Todas estas medidas son deseables para limitar las consecuencias inaceptables de todo sistema representativo basado exclusivamente en los partidos: elitismo, restricción a la movilidad de élites políticas, y falta de transparencia en la deliberación y publicidad de los asuntos públicos.

No todos, sin embargo, están de acuerdo con los métodos de democracia semidirecta. Autores tan importantes como Thomas E. Cronin, apuntan a que se ha exagerado el peligro de los mecanismos de democracia semidirecta. Por ejemplo, en Estados Unidos, aunque el referéndum y la iniciativa legislativa popular han expresado ocasionalmente

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

tendencia opuestas a las minorías, los resultados de estos procesos de participación no han violado derechos en un grado mayor que las legislaturas. Las ventajas de estos métodos consisten en: proveer de válvulas de escape frente al descontento popular, posibilitan el control de funcionarios corruptos, y lo más importante, permiten que voces que no son normalmente tomadas en cuenta sean escuchadas.[10]

El ejemplo suizo demuestra el papel que han desempeñado en ese país, las distintas formas de referéndum, la revocación de mandato, y los procedimientos de iniciativa popular para la revisión de la constitución o de las leyes. El objetivo de estas figuras es permitir la intervención del pueblo en las decisiones políticas claves y oponerse a sus élites. La experiencia de ese país comprueba que lejos de ser instrumentos nocivos al desarrollo social o económico, las figuras de democracia semidirecta han ampliado las libertades y reforzado la cohesión y la integración social en un Estado dividido por sus etnias y lenguas.[11]

2. Reforma al marco jurídico de acceso a la información

Se trata de un gran tema, al que parcialmente dio respuesta la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

Esta ley, además de deficiencias inherentes a la falta de autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, es criticable porque establece en su artículo 14 excesivas reservas a la información, principalmente por lo que ve al procesamiento de las decisiones (reservas en el conocimiento de procedimientos administrativos, opiniones de funcionarios durante el proceso deliberativo, falta de publicidad en las reuniones de órganos colegiados, en los procedimientos judiciales, etc.). No es una ley que potencie la máxima revelación y el gobierno abierto.

---

[10] Cronin, Thomas E. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge University Press, 1989, pp 126-127 y 225-226.

[11] Ver Ferriz Sánchez, Remedio y García Soriano, María Vicenta, *Suiza. Sistema político y Constitución*, CEC., Madrid, 2002, p. 93.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Es un marco jurídico que se sustenta en el principio de que lo único que puede ser público en una democracia son los resultados finales. No se entiende que la democracia es una cuestión de procedimientos y resultados, y que ambos, los procedimientos y resultados, deben ser públicos, pues para comprender el resultado es necesario entender el procedimiento y cómo éste se gesta. Son muy conocidos los principios propuestos por la organización no gubernamental "*Artículo 19*", en este sentido: principio de máxima revelación, obligación de publicación, promoción de un gobierno abierto, ámbito limitado de excepciones, procesos para facilitar el acceso a la información, costos mínimos a los ciudadanos, reuniones abiertas, precedencia de la revelación de información sobre la no revelación de la misma, y protección de los ciudadanos que denuncian conductas irregulares en la actividad pública.

La obscuridad en el procedimiento impide: el control ciudadano, la transparencia y la deliberación pública de los asuntos. El derecho a la información no es un derecho humano más, es una condición estructural de la democracia. No es una *civil freedom*, es la *political freedom* por excelencia. La Suprema Corte de los Estados Unidos en su famosa sentencia *New York Times versus Sullivan* dijo que los temas que versan sobre asuntos de relevancia pública, demandan una protección mayor de la libertad de expresión e información y, desde luego, cabe en ellos la exageración, el error, e incluso la denigración de los afectados, porque tales cosas son inevitables en un debate abierto.[12] La libertad de expresión y la libertad de información son elementos cruciales de la sociedad abierta. Sólo quien apoya resueltamente la libertad de información, quien

[12] El relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe Anual del año 2000 dijo: "Una interpretación correcta de las normas internacionales, especialmente del artículo 13 de la Convención Americana, nos lleva a concluir que el derecho a la información abarca toda la información, inclusive aquella que denominamos "errónea", "no oportuna" o "incompleta". Por tanto, cualquier calificativo previo que se le imponga a la información limitaría la cantidad de información protegida por el derecho a la libertad de expresión. El relator sigue señalando "... Indudablemente, el derecho a la libertad de expresión protege también a aquella información que hemos denominado "errónea". En todo caso, de acuerdo a las normas internacionales y la jurisprudencia más avanzada, únicamente la información que demuestre ser producida con "real malicia" podría ser sancionada.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

no tiene miedo a saber, es capaz de ser ciudadano en una sociedad abierta.

3. Incremento de poderes de control del legislativo al ejecutivo, y mayor transparencia en el procesamiento de las decisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión

Muchos medios de incremento de control por el poder legislativo al ejecutivo se han propuesto para nuestro país: reelección inmediata de diputados y senadores, ampliación de los períodos de sesiones de las Cámaras, participación simétrica de las Cámaras en los procesos legislativos y presupuestarios, creación de la figura de vicepresidente o de jefe de gabinete que tenga la confianza del Congreso, ratificación de los nombramientos presidenciales de los miembros del gabinete por el Congreso o por alguna de las Cámaras, censura de los miembros del gabinete por la Cámara de Diputados, juicio político al presidente, etcétera.[13] No me referiré en estas líneas a ellos, en virtud de que es común en los medios académicos el debate sobre los mismos. Prefiero detenerme a otra discusión no menos importante, sobre la democratización de las cámaras legislativas.

Como nos recuerda Manuel Aragón, en Latinoamérica hay una corriente muy extendida después de las experiencias de presidencialismos problemáticos y autoritarios por parlamentarizar el sistema jurídico.[14] Esta parlamentarización no es sólo para fortalecer al Congreso, sino para promover el control al ejecutivo, y para profundizar en los procesos deliberativos y participativos en los legislativos. Aragón propone una distinción entre control "por" y "en" el parlamento, que tiene por propósito señalar que el control se lleva a cabo no sólo mediante actos que expresan la voluntad de las Cámaras, sino también a través de las actividades que los parlamentarios o los grupos parlamentarios desarrollan en las Cámaras, auque no culminen en un acto de control adoptado por éstas.

---

[13] Ver Colomer, Josep M., "Reflexiones sobre la reforma política en México", en *Este País*, México, agosto 2002.

[14] Aragón Reyes, Manuel, "¿Un parlamentarismo presidencialista?", en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, número 123, junio 2002.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Esto es así, porque la puesta en marcha de instrumentos de fiscalización gubernamental no tiene por objeto sólo obtener una decisión conminatoria de las Cámaras, sino también, y cada vez más, el influir en la opinión pública de tal manera que en tales supuesto el legislativo es el lugar de donde parte el control, pero la sociedad es el lugar al que se dirige, puesto que es allí donde pueden operar su efectos.

El control en el parlamento es un arma de las minorías parlamentarias, y es por ello que debemos volver los ojos a la democratización de las Cámaras. Las minorías parlamentarias deben tener al menos los siguientes derechos: el derecho a la información, el derecho a la publicidad plena de las deliberaciones, al debate, el derecho a la investigación y el derecho al "tiempo" parlamentario (es decir, la inclusión de puntos en el orden del día de las sesiones de las Cámaras).

De esta manera los elementos de participación, deliberación y transparencia tendrían lugar nada menos que al interior del legislativo para favorecer la participación de las minorías políticas, y para que las medidas de control al ejecutivo que las Cámaras toman como órgano, vengan respaldadas por procesos internos legítimos y abiertos.

4. Reforma a los medios de comunicación electrónica

La democracia de audiencia impone retos a la participación y deliberación. Sartori lo ha advertido cuando señala que la comunicación audiovisual fuerza al simplismo y la falta de reflexión.[15]

En México deberíamos empezar por revisar el régimen de concesiones y autorizaciones a los medios de comunicación, y otorgar las concesiones, a través de procedimientos abiertos con supervisión de la ciudadanía.

Las concesiones deben extraerse del ámbito del ejecutivo, y colocarse en un ámbito institucional diferente, posiblemente en manos de un órgano constitucional autónomo, en donde sus titulares sean designados por mayorías calificadas de ambas Cámaras del Con-

[15] Se trata del conocido ensayo de Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

greso, posean garantías de inamovilidad y permanencia dentro de un lapso determinado de tiempo, y rindan constantemente cuentas al Congreso y a la ciudadanía de su gestión. Este órgano autónomo se encargaría de las políticas de comunicación social del Estado, y no sólo de las del poder ejecutivo. Además podría con fundamento en la Constitución y la ley, obligar a los concesionarios a destinar una buena parte de su tiempo al debate político, cultural y científico.

La Constitución debe ser reformada para tomar en serio el papel de los medios de comunicación. Establecer principios y obligar a una organización democrática en ellos, es una tarea constitucional y legislativa pendiente. Los medios de comunicación no son simples empresas privadas. Inciden en todos los ámbitos de lo público, comenzando por el poder. El constituyente debe respetar la libertad de empresa, pero también acercar a los medios a la norma constitucional por las derivaciones sociales y políticas de su funcionamiento. Esto implica un funcionamiento más transparente de estas empresas y una supervisión del Estado bajo criterios de pluralidad y maximización de los derechos de libertad de expresión y de información, además de buscar salvaguardas a la igualdad de oportunidades entre los partidos políticos, regular debidamente el tiempo y modalidades de participación de partidos y candidatos en las campañas y precampañas electorales, y abrir sus espacios a las minorías políticas y sociales.[16]

Respecto a los medios públicos, como el canal del Congreso, transformarlo en un canal estatal que dé cabida a todos los poderes y órganos con cobertura nacional, sin publicidad alguna como hasta la fecha ocurre, y con una organización que bien podría descansar en ciudadanos independientes de los grupos parlamentarios para lograr una supervisión a las labores legislativas, ejecutivas y judiciales y de otros órganos y autoridades, bajo la lupa de la crítica, la propuesta y el debate.

---

[16] A contracorriente de lo anterior, el Ejecutivo Federal, publicó en una edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación*, el día 10 de octubre de este año, el "Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión" y el "Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago de impuesto que se indica".

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

El tema de fondo sobre la ausencia de la calidad reflexiva y deliberativa que genera la información y comunicación de los medios y de otras tecnologías como el internet, es preciso abordarlo a partir de la crítica a los vigentes criterios comerciales. También su uso, como aquí se ha sostenido, puede hacerse reflexivo y profundo, si la calidad de los programas y de la información tiene esa naturaleza. El internet, independientemente de su generalización, puede para ciertos efectos de consulta convertirse en un vehículo útil para medir los intereses y las necesidades de la población. En otras palabras, la profundidad o no profundidad en los medios y su carácter reflexivo, depende de la orientación que se les dé y de los intereses que controlan esos medios e instrumentos.

5. Juridificación de la objeción de conciencia y aceptación política de la desobediencia civil

Se trata de dos instituciones sobre las que el derecho mexicano y la ciencia política nacional no han reflexionado lo suficiente. Ambas se basan en el principio de que a las autoridades y a las normas, no les basta ser sólo *de jure*, sino que además, deben ser legítimas. En otras palabras, que para obedecer normas o actos de autoridad se debe contar con razones adicionales, principalmente morales o políticas, para que se puedan aducir pretensiones de obediencia o acatamiento.

Ambas instituciones poseen notas divergentes. La desobediencia civil se caracteriza por: "1) La finalidad de realizar alguna mejora en la sociedad; 2) El deber moral de violar una ley injusta o violar una ley justa para protestar por otra injusta; 3) Su carácter público y abierto. Quien desobedece civilmente no sólo desea persuadir a los gobiernos sino influir en la opinión pública, pues a veces mucha gente llega a compartir la opinión de los gobiernos mediante mentiras y evasiones. La desobediencia civil cumple una función pedagógica a nivel político, moral y jurídico; 4) La aceptación voluntaria del castigo. Esta aceptación implica una señal de respeto al orden jurídico, ya que según frase de Thoreau: 'Bajo un gobierno que injustamente condena a la gente a la cárcel, el verdadero lugar de un hombre justo es la cárcel'; 5) El carácter no violento de los actos de desobediencia civil; 6) Que la desobediencia civil se

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

realice en un marco de respeto y fidelidad al Derecho; 7) Un séptimo aspecto de la desobediencia alude a las circunstancias en que se realiza: A) La desobediencia civil se lleva a cabo en circunstancias que los actores juzgan excepcionales al menos en virtud de dos razones: 1) imposibilidad de utilizar los medios ortodoxos de participación política cuando una minoría o un grupo de intereses no tiene ninguna posibilidad de lograr sus objetivos a través de los canales normales de participación política, 2) urgencia del caso, en virtud de que la pérdida de tiempo puede frustrar los objetivos a cuya realización aspiran quienes desobedecen; y B) otras razones que pueden servir de marco específico a la desobediencia civil: 1)falta de vigencia de disposiciones constitucionales, 2) violación de disposiciones constitucionales por parte de las autoridades, 3) violación de tratados internacionales, 4) violación de leyes vigentes por parte de las autoridades, 5) aplicación por parte de las autoridades de leyes que no se consideran válidas".[17]

La objeción de conciencia, por su parte, es una institución jurídicamente regulada por algunas constituciones y leyes. Es parte del derecho y consiste en no acatar disposiciones jurídicas que se consideran contrarias a la conciencia individual por razones morales o religiosas. Son conocidos los casos de objetores de conciencia al servicio militar y las transfusiones sanguíneas. En México, los *testigos de Jehová*, con poco éxito, la han intentado aplicar en las escuelas públicas cuando sus hijos son obligados a realizar honores a los símbolos patrios. La finalidad de la objeción de conciencia es lograr la exclusión o no aplicación, por razones morales y para casos particulares, de normas o mandatos de autoridad.[18]

La desobediencia civil tiene de esta manera un carácter general y público, que no necesariamente posee la objeción de conciencia. Además de que ésta última está juridificada y por lo mismo, el objetor de conciencia está exento de sanción alguna. Ambos instrumentos son útiles y necesarios en un modelo de democracia

---

[17] Garzón Valdez, Ernesto, "Acerca de la desobediencia civil", en *Sistema*, Madrid, número 42, mayo de 1981, pp. 83-85.

[18] Entre otros ver: Sanchis Prieto, Luis, "La objeción de conciencia como tema de desobediencia al derecho", *Sistema*, Madrid, número 59, marzo de 1984, y Peces Barba, Gregorio, "Desobediencia civil y objeción de conciencia", *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, número 5, 1988-1989.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

deliberativa y participativa, favorecen la voz y los derechos de las minorías, y son el instrumento moderno de la sociedad civil para oponerse a mandatos de autoridad no legítimos, además de que impulsan y recrean la discusión pública y la reflexión de los asuntos comunes, y terminan robusteciendo el consenso constitucional sobre bases legítimas.

Se ha dicho que la desobediencia civil puede verse, tanto como un *test* de constitucionalidad o como ejercicio de un derecho. En cuento *test* de constitucionalidad, en los sistemas políticos representativos actuales los reparos político-morales contra una determinada ley pueden formularse en términos de dudas acerca de la constitucionalidad de una ley, por tanto, si dicha desobediencia es pública y no violenta, estamos ante un supuesto de desobediencia civil como *test* de constitucionalidad. También la desobediencia puede implicar el ejercicio de un derecho, cuando las autoridades imponen restricciones al ejercicio de determinados derechos como el de manifestación, reunión o libre expresión; en estos supuestos, los afectados pueden considerar que, dadas las circunstancias, la decisión de la autoridad supone una restricción abusiva de sus derechos, y por lo mismo deciden desobedecerla.[19]

Hannah Arendt explica las virtudes de estos mecanismos con el ejemplo del esclavismo en los Estados Unidos:

> "Fueron los movimientos ciudadanos, claramente de desobediencia civil, contra leyes de los estados sureños, los que causaron este cambio de modo de pensar. No fue la ley sino la desobediencia civil la que sacó a la luz el 'dilema americano' y obligó a la nación a darse por enterada quizá por primera vez de la enorme dimensión de un crimen que no simplemente se llama esclavitud, sino que es la única forma de servidumbre 'que se mantiene de entre todos los sistemas de este tipo conocidos por la civilización'. Además de las muchas bendiciones, el pueblo ha heredado de sus antepasados la responsabilidad de este crimen."[20]

---

[19] Ver Araujo Estévez, José Antonio. *La constitución como proceso y la desobediencia civil*, Trotta, Madrid, 1994, p. 144.

[20] Ver: Arendt, Hannah, *Tiempos presentes*, Gedisa, Barcelona, 2002, p. 135.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

6. Democracia interna de partidos

Se trata de abrir los partidos a la sociedad para que éstos no se constituyan en oligarquías cerradas, sin debate interno y con decisiones cupulares. Los partidos en una sociedad democrática son los vehículos de la participación, coadyuvan en la integración de los órganos del Estado, pero qué pasa cuando esos instrumentos privilegiados se oligarquizan y rigidizan. Se transforman, sin lugar a dudas, en los peores enemigos de la democracia, en la bestia negra de la política, como sucedió en Italia en la segunda mitad del siglo XX.

Se dice que lo que crea la gente acerca de un sistema político no es ajeno a éste, sino que forma parte de él. Los partidos han ido cayendo en las expectativas ciudadanas. Se trata de un fenónemo mundial. En Italia, como ya se ha mencionado, las elecciones generales del 27 y 28 de marzo de 1994, significaron el hundimiento de las fuerzas históricas que gobernaron este país desde la segunda posguerra. Críticos italianos como Salvatore Lupo indican que: "...el partido pueda parecer sordo a las demandas de la colectividad, el nombre mismo de partido se vuelve obsoleto...".[21] El fenómeno italiano no es exclusivo de este país, lo mismo en Europa que en América Latina, los partidos son vistos negativamente. Hay una amplia coincidencia en torno a la idea de que el funcionamiento interno de los partidos no es suficientemente democrático, y una ideología antipartidista se recrea y amplía.

La crisis partidista es una crisis de los sistemas políticos, principalmente de los democráticos. Si los partidos se comportan como grupos altamente burocratizados y oligárquicos, que controlan, muchas veces de forma claramente monopolística, algunos de los fundamentales procesos del mecanismo democrático —la proposición de candidaturas en los diversos tipos de elecciones, las campañas electorales, los canales de reproducción de las élites políticas— resulta absurdo no reconocer que la falta de democracia interna se traduce en un claro déficit del mecanismo democrático.

---

[21] Ver Blanco Valdés, Roberto, "Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)", en Porras Nadales, Antonio, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 197.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Cómo resolver la crisis de legitimidad y la crisis de los partidos. En su conocido trabajo sobre los modelos de partido, Panebienco, que parte de la transformación del espacio político contemporáneo, que ha visto surgir al partido profesional-electoral, el que ha generado un ámbito multidimensional de la política, en donde el tradicional *continuum* derecha-izquierda ha sido sustituido por la división *establishment/antiestablishment*, de carácter problemático y caracterizada por comportamientos políticos anticonvencionales y multifocales. La crisis de los partidos es superable, según este autor, por tres tipos de evolución:

- La primera consiste en la disolución de los partidos como organizaciones.
- La segunda entraña un retorno a la llama ideológica, un intento, por parte de los partidos existentes, de volver a desempeñar la tradicional función expresiva, a través de una recuperación de las antiguas identidades, y con un retorno a los maximalismos, tanto de derecha como de izquierda.
- La tercera posibilidad es la innovación política en sentido propio. Esta innovación se produciría desde fuera por nuevos "empresarios políticos".[22]

Dentro de nuestro cercano entorno, Blanco Valdés expone las salidas a la crisis de los partidos: 1) la superación de los propios partidos con nuevos movimientos sociales; 2) el debilitamiento de los partidos a través de modificaciones al sistema electoral (distritos uninominales, sistemas mayoritarios, listas abiertas); 3) la corrección legal de las tendencias oligárquicas; 4) la exposición de los partidos a la sociedad a través de un sistema de primarias y el congelamiento de la clase política, estableciendo límites y recortes en los cargos representativos.[23]

Este autor no comulga con las bondades de la regulación legal de los partidos. Aduce que en el caso de la República Federal de

[22] Ver Panebianco, Angelo, *Modelos de Partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1990, pp. 487-512.

[23] Blanco Valdés, Roberto, "Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)", obra citada, pp. 191-229.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Alemania, la Ley de Partidos ha sido escasamente aplicada. En España, el control judicial, desde su punto de vista, tampoco ha dado resultados, y señala: "Resulta difícil expresarlo más descarnadamente, pero lo es, igualmente, hacerlo de una forma comparable en claridad, una claridad con la que no parece sencillo estar en desacuerdo. Aunque no me atrevería a afirmar rotundamente en suma, que toda medida de disciplina legal resulta inútil —piénsese, por ejemplo, en la exigencia de que los acuerdos en los órganos de dirección de los partidos se tomen por voto secreto o en la de que las decisiones fundamentales para la vida del partido tengan que ser sometidas a consulta de los diversos órganos de representación del conjunto de los afiliados— lo cierto es que debe reconocerse, siendo realistas, que sus efectos tienden a ser muy limitados".[24]

No obstante estas expresiones, lo cierto es que las medidas legales se han instrumentado en más de un país, y en algunos casos han tenido éxito. La regulación legal, obvio, no resolverá todos los problemas de oligarquización, pero sí puede impedir sus efectos más nocivos.

En Alemania, desde tiempo atrás, se prohibió en 1952 el Partido Socialista del *Reich*, y en 1956, el Partido Comunista de Alemania. Recientemente, el 30 de enero de 2001, el gobierno federal solicitó la prohibición del *Nationaldemokratische Partei Deutschland* (NPD) ante el Tribunal Constitucional. El 30 de marzo de 2001, el *Bundestag* y el *Bundesrat* presentaron sus demandas por razones idénticas. La solicitud se basa en la constitución de hechos y declaraciones que tratan de demostrar la naturaleza inconstitucional del *Nationaldemokratische Partei Deutschland*, a partir de consideraciones como: el rechazo de la Ley Fundamental, la hostilidad hacia la democracia y el imperio de la ley, el desprecio y escarnio de la dignidad humana y los derechos fundamentales, la intolerancia ideológica, especialmente hacia quienes sostienen opiniones diferentes respecto de los extranjeros, un programa político totalitario, la semejanza con el nacionalsocialismo, el antisemitismo, una actitud contraria a la paz y revisionista, un

[24] *Ibídem*, p. 221.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

comportamiento activamente beligerante y una propensión al uso de la violencia.[25]

Independientemente de lo que ocurra con las demandas de 2001 —los órganos demandantes desistiéndose de su demanda, el tribunal rechazando la petición, el tribunal no prohibiendo el NPD, o el tribunal dictando la prohibición del NPD—, lo incuestionable consiste en señalar que el carácter político de un acto no excluye su conocimiento jurídico, ni el resultado político lo despoja de su carácter jurídico. Los actos de los partidos no tienen por qué estar excluidos de las redes del derecho, y no hay razón para evitar que los derechos humanos se respeten al interior de los partidos, o para no exigir jurídicamente que tengan una organización y funcionamiento democráticos.

En España, una ley de partidos publicada en el *Boletín Oficial* del Estado el día 28 de junio de 2002, permitirá seguramente la ilegalización del *Herri Batasuna*. La constitución española no se orienta por un concepto de democracia militante como en Alemania, pero sí por principios muy claros que promueven la ilicitud de aquellas organizaciones que: no se ajustan a principios democráticos, o que, como señala el artículo 9 apartado 3 de esa legislación, vulneren sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, fomenten, propicien o legitimen la violencia como método para la consecución de objetivos políticos, o complementen y apoyen políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública.

En el mismo tenor, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en sentencia de 31 de julio de 2001 (caso del *Refah Partisi* y otros vs Turquía), determinó que la disolución de esa organización islamista radical —el *Refah Partisi*— por el Tribunal Constitucional turco no había producido violación del artículo 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos que garantiza la libertad de asociación, puesto que la forma de operar de esa organización es contraria a los principios democráticos. Textualmente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos indicó: "El Tribunal considera que un partido

[25] Ver Íñiguez, Diego y Friedel, Sabine, "La prohibición de partidos políticos en Alemania", en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, mayo 2002, número 122, pp. 30-40.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

político puede hacer campaña a favor del cambio de las leyes o de las estructuras constitucionales del Estado, siempre que se den dos condiciones: a) Que los medios empleados a tal fin deben ser legales y democráticos en todos los sentidos; b) Que el cambio que se proponga sea también el mismo compatible con los principios democráticos fundamentales. De lo que se sigue necesariamente que un partido político cuyos líderes incitan a recurrir a la violencia, o proponen una política que no es compatible con una o más de una las reglas de la democracia, o aspiran a la destrucción de la propia democracia, o violan los derechos y libertades que la democracia garantiza, no pueden pretender prevalecerse de la protección de la Convención frente a las sanciones que por esas razones les han sido impuestas".[26]

Lo anterior pone en evidencia la importancia que puede tener la regulación legal para sancionar no sólo actitudes antidemocráticas y antijurídicas de los partidos con relación al sistema político en su conjunto, sino que esa regulación debidamente justificada y de carácter preciso, puede permitir, a los tribunales o a órganos constitucionales autónomos, la vigilancia de la vida interna partidista y, en su caso, la corrección jurídica correspondiente, cuando los partidos violan derechos de militantes o no funcionan, ni se conforman democráticamente.

La clase política nacional debe entender esto, y evitar que en México pasemos de un partido hegemónico a una partidocracia dogmática y esclerótica, que termine pervirtiendo el sistema político que se construye. Varios pasos se pueden dar en ese sentido, principalmente en la aprobación de una ley de partidos que garantice la democracia interna partidista en rubros como: los derechos humanos de militantes y simpatizantes, la organización y procedimientos democráticos, las corrientes internas, y los mecanismos de control internos y externos para salvaguardar un funcionamiento y organización democrática.[27] Existe por el momento un mínimo

---

[26] Ver Blanco Valdés, Roberto, "La Ilegalización de Batasuna", en *Claves de Razón Práctica,* Madrid, julio-agosto 2002, número 124, pp. 23-31.

[27] Ver Pinelli, Cesare, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Cedam, Padua, 1984. Ver también: Cárdenas, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

debate en torno a la cuestión. Hoy por hoy, los partidos se oponen a que las autoridades electorales vigilen la vida interna partidista, tal como se pudo observar en las sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, cuando cuestionaron durante este año la facultad del órgano electoral para sancionar a los partidos y restituir derechos de los militantes, al violar uno de los partidos nacionales estatutos partidarios y sancionar con la expulsión a uno de sus dirigentes en el Estado de México.[28]

La democracia interna partidista está vinculada, por supuesto, al gran tema del financiamiento de partidos y a la fiscalización de los ingresos y egresos de estos institutos políticos. A pesar del avance reciente, la legislación mexicana sigue siendo muy endeble en aspectos relacionados con el patrimonio de partidos, precampañas y atribuciones de la autoridad electoral para obligar a autoridades y particulares a colaborar en sus investigaciones. Existe también un debate al interior del órgano electoral sobre la información y la transparencia de las decisiones y procedimientos de fiscalización a partidos y agrupaciones políticas. En cuanto al financiamiento público, la crítica social a su elevado costo no está seguida por un debate sobre las relaciones entre los empresarios y el poder. Las últimas investigaciones del IFE, en algunos casos de resonancia pública como el de "*Amigos de Fox*", muestran indicios y elementos de posibles vinculaciones entre los intereses económicos nacionales e internacionales con las campañas políticas en México. En el mismo sentido, no se ha logrado desvincular, aunque aún no está probado, el apoyo oficial no legal a las campañas políticas, siendo su más renombrado ejemplo, el caso conocido popularmente como *Pemexgate*.

Asimismo, ha circulado un proyecto de reformas al Cofipe y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que pretende impedir la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos, pretextando que el derecho de asociación engloba un concepto de autodeterminación, autoorganización y autogobierno, y que esos derechos no pueden

[28] Se trata del caso Juan Lago Lima, discutido en el Consejo General del Instituto Federal Electoral en varias de sus sesiones. Además, ver, por ejemplo, la versión estenográfica de la sesión del 30 de enero de 2002.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

verse vulnerados, pues se coartaría el derecho de los ciudadanos libremente organizados a tomar sus propias decisiones.

Se propone así reformar los artículos 27, 38, 82 y 270 del Cofipe y adicionar los artículos 10 y 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral con el propósito de: 1) salvaguardar la posición de las dirigencias partidistas; 2) evitar la restitución de los derechos de los militantes cuando son violados; 3) cercenar las vías de defensa de los ciudadanos, que forman parte de un partido; 4) impedir que las cuestiones relevantes de los partidos —afiliación, suspensión, postulación de candidaturas, remoción de dirigentes— sean conocidas por autoridades externas.[29]

---

[29] Ver al respecto del Proyecto de Reformas. Se adiciona el párrafo 2 al **artículo 27** del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el cual quedaría así: 2**.** Es atribución exclusiva de los órganos internos de los partidos políticos, interpretar sus estatutos, así como los instrumentos normativos que de éstos deriven. Por su parte, se adiciona el párrafo 2 del **artículo 38** del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que quedaría así: 2. Las determinaciones definitivas que adopten los partidos políticos en las materias de: afiliación, suspensión y expulsión de sus miembros, elección, designación y remoción de dirigentes, y postulación de candidatos a cargos de elección popular, en ningún caso podrán ser revocados o modificados con objeto de obligarlos a la restitución de derechos. Asimismo, se adiciona el párrafo dos del **artículo 82** del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, quedando así: 2. En ejercicio de la atribución a que se refiere el inciso h) del párrafo anterior, el Consejo General no podrá interpretar las normas estatutarias de los partidos y agrupaciones políticas para efectos de su aplicación interna, ni resolver sobre peticiones de restitución de derechos. Además, se adicionan dos párrafos al **artículo 270** del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, quedando así: 6. El único procedimiento para que el Consejo General conozca respecto de presuntas violaciones a este código cometidas por partidos o agrupaciones políticas, es el previsto por el presente artículo; y 7. El presente procedimiento en ningún caso tendrá como finalidad la de restituir en sus derechos internos, a los miembros de los partidos y agrupaciones políticas. Por último, se propone la adición de un inciso f) al **artículo 10** de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, quedando así: f). Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones de partidos o agrupaciones políticas. Finalmente, se adicionan un párrafo 2 y un párrafo 3 **al artículo 79** de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los siguientes términos: 2. No procederá el juicio para la protección de los derechos político-electorales cuando se pretendan impugnar determinaciones que adopten partidos y agrupaciones políticas en las materias de afiliación, suspensión y expulsión de sus miembros, elección, designación y remoción de dirigentes y postulación de candidatos a cargos de elección popular, y 3. Tampoco procederá en aquellos casos en que el ciudadano pretenda controvertir resoluciones de alguna autoridad electoral que verse sobre las materias a que se refiere el párrafo anterior.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

En otras palabras, los partidos nacionales desean colocarse en cuanto a su vida interna al margen del Estado de Derecho para privilegiar la opacidad en la vida pública, favorecer la oligarquización partidista y el poder de sus burocracias.

IV. Conclusión

La transición mexicana a la democracia no ha concluido. Se incrementa el alejamiento y desencanto entre clase política y ciudadanos. La pregunta consiste en determinar si puede revertirse el desencanto. Desde nuestro punto de vista, para que pudiera lograrse el enlace debido entre políticos y ciudadanos debemos repensar el tipo democracia que se desea construir en México. La democracia representativa, sobre todo en su versión de democracia de audiencia, no es el modelo que permite la regeneración de lo público y de la política. Es imprescindible corregir las deformaciones del modelo representativo y apostar por un modelo republicano igualitario que vincule a los ciudadanos con la cosa pública.

En este breve ensayo hemos propuesto algunas medidas institucionales que pueden corregir las deficiencias del modelo representativo de audiencia. Estas medidas requieren ser incluidas en el entramado institucional mexicano para fortalecer y activar la participación y la deliberación de los asuntos comunes con el propósito que el espacio de lo público tenga el vigor democrático que a las endebles instituciones y prácticas mexicanas les falta.

El modelo que se pretende construir, por lo que se discute, hasta el momento, social y públicamente, no es participativo ni deliberativo. La consecuencia es y será el descrédito permanente de la política, y el alejamiento de los ciudadanos hacia los asuntos del Estado con una fuerte dosis de oligarquización partidista, sobre todo, si son aprobadas reformas legales que pretenden impedir la vigilancia de las autoridades electorales a la vida interna de esos institutos políticos.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

LOS DERECHOS DE LA MILITANCIA PARTIDISTA Y LA JURISDICCIÓN

Leonel CASTILLO GONZÁLEZ*

SUMARIO: Introducción. I. Elementos mínimos del concepto democracia. II. La democracia interna en la legislación ordinaria. III. Constitucionalidad de la democracia interna y la posición internacional. IV. Modalidad de la jurisdicción en conflictos intrapartidistas. V. Inclinación de militantes por la jurisdicción. Oposición de dirigentes pro reforma legal. VI. Conclusiones. Bibliografía y otras fuentes de información.

INTRODUCCIÓN

La asociación es un instrumento multiplicador y unificador de la fuerza y la inteligencia individual, con la que se pueden alcanzar los más caros anhelos humanos, de difícil o imposible realización mediante la acción aislada de los hombres o las mujeres.

En las concepciones jurídica y política de mayor aceptación actual, en el concierto nacional e internacional, los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos, revestidas de una naturaleza especial, que las distingue sustancialmente de otras clases de asociaciones, en atención a los fines que persiguen y a los valores que manejan, lo que en México ha llevado a su elevación al rango cons-

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El autor agradece la importante y entusiasta participación de sus Secretarios de Estudio y Cuenta en la elaboración de esta ponencia, especialmente al Mtro. Jaime del Río Salcedo y al Lic. Ernesto Camacho Ochoa, así como la lectura y valiosas observaciones, para la publicación, de la Dra. Leticia Bonifaz Alfonzo.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

titucional, como entidades de interés público, a las que la Ley Fundamental les impone como fines, imperativamente, la realización de actividades indispensables para hacer realidad, mantener y mejorar la democracia, consistentes en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, para lo cual se les garantiza el goce de ciertas prerrogativas a cargo del erario público, tales como el otorgamiento de recursos financieros, acceso a los medios de comunicación social, exención de impuestos, franquicias postales, telegráficas, etcétera.[1]

La intervención de los ciudadanos, como afiliados, militantes u otras denominaciones, en la formación, organización, funcionamiento y permanencia de los partidos políticos, además de propender a la defensa de intereses comunes y buscar el acceso al poder, conforme a sus principios ideológicos y sus programas de acción y de gobierno, tiene la finalidad de optimizar y potenciar al máximo el ejercicio y aprovechamiento de sus *derechos fundamentales, como conjunto indisolublemente unido por vasos comunicantes, para lograr la máxima participación en los asuntos políticos del país, —especial pero no exclusivamente— en la organización y vigilancia de los procesos electorales, con el poder soberano de que son titulares originarios, así como a través del ejercicio pleno de sus derechos político electorales de elegir y ser elegidos en los comicios democráticos, sin escatimar ninguna de las partes de su amplio y rico contenido que, por cierto, no se reduce a emitir libremente su voto el día de la jornada electoral o a que otros lo hagan en su favor, sino que van desde el derecho a participar en la postulación de candidatos, al respeto del sufragio emitido (que cuente y se cuente) hasta el de ocupar el cargo para el que resulten electos, todo esto en las condiciones óptimas de libertad, es decir, con la conservación e incolumidad de los demás derechos humanos que permiten hacer realidad dicha situación, tales como los derechos de*

[1] Artículo 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como todo el Título Tercero del Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que comprende los artículos 41 a 55.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

petición, de expresión y manifestación de las ideas, de reunión, a la información, etcétera, ya que éstos no se separan jamás de aquellos, y menos se ven sacrificados o disminuidos con la afiliación partidista, ni entran en estado de somnolencia o catalepsia al interior de los partidos, sino que la suma de fuerzas e inteligencias que la asociación representa los dimensiona a su mayor potencia y los dota de mayores garantías dentro y fuera de la organización. Esta aspiración ciudadana obedece, inclusive, a la experiencia histórica de que los poderes gubernamentales caen, frecuentemente, en la tentación de invadir el campo de los derechos humanos, dificultando su ejercicio y defensa individual.

Los partidos políticos, al igual que cualquiera otra entidad plural de cierta complejidad, requiere la sujeción a un conjunto de bases para su organización, estructura y funcionamiento, en las que se incluya la división de labores, funciones y responsabilidades, se creen órganos o funcionarios con poderes de decisión y ejecución que no tienen todos los miembros, y se regulen las relaciones entre órganos distintos y entre éstos y los individuos. Estas relaciones naturalmente pueden constituirse en fuentes de conflictos y desencuentros, que no ofrezcan solución simple en la normatividad societaria, cuando ésta sea motivo de distintos criterios de interpretación o aplicación o adolezca de lagunas normativas, que lleven a la convicción de cada protagonista de tener la razón y de que la posición del otro es incorrecta y le afecta en sus derechos o funciones, a tal grado, que pueden surgir, y de hecho surgen, grupos o élites de poder u *hombres fuertes*, susceptibles de violentar la voluntad mayoritaria o de transgredir las garantías existentes a favor de las minorías, al apartarse de las reglas vinculantes para todos, con interpretaciones sesgadas, o por medio de la intimidación, la amenaza o la violencia, que puedan propiciar la desvirtuación de los fines sociales, la frustración del propósito de realización plena de la mayor participación política posible de los asociados y la restricción de las demás libertades fundamentales, en que se cimenta dicha participación, para que surja en su lugar una oligarquía partidista. Esto es, que se mate la expectativa de los militantes, que en lugar de encontrar un refugio o trinchera para resistir y enfrentar a quienes atropellan sus derechos fundamentales, sólo encuentran otro opresor.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

La posibilidad descrita no es producto de la simple imaginación, pues encuentra sustento en amplios y profundos estudios doctrinales, en los que se toma como punto axiomático la llamada *ley de hierro de la oligarquía*,[2] relativa a que existe una tendencia natural de los partidos políticos hacia la oligarquía, y proponen como antídoto para su reversión, la implantación jurídica y política de la democracia interna en su organización y funcionamiento, así como la adopción de las medidas necesarias para vigilar y exigir su cumplimiento, y para restituir a la militancia afectada sus derechos partidistas conculcados con los actos contraventores, para que la militancia se gobierne a sí misma.

En esta ponencia se sostiene la tesis de que en el sistema jurídico-político mexicano se encuentra recogida la tendencia hacia la democratización de los partidos políticos, aunque sea en forma asistemática, deficiente y aparentemente incompleta, por lo que para su pleno conocimiento y aplicación se requiere recurrir a la interpretación constitucional y legal dinámica de la normatividad vinculada al tema, en la que se relacionen adecuadamente las reglas y los principios atinentes, con miras a la satisfacción de los fines pretendidos y a la preservación y optimización de los valores en juego.

Para tratar de demostrar esa tesis, se toma como punto de partida el hecho incuestionable de que el concepto democracia es un concepto jurídicamente indeterminado o de textura abierta, y sociológica y políticamente dotado de un amplio margen de flexibilidad y dinamismo, por lo que su definición debe hacerse y revisarse constantemente, atendiendo al mayor consenso actual entre los expertos y la sociedad, y a partir de la precisión de sus elementos mínimos o indispensables para alcanzar la cualidad de democráticos. Al mismo tiempo, se tratan de identificar en el Derecho Constitucional y en la Teoría del Estado, los elementos estructurales del Estado democrático, como parangón, en lo aplicable, del partido político democrático, tomando en cuenta que éste se equipara,

---

[2] Michels, Robert. *Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires, 1972. En este mismo sentido, entre otros, Navarro Méndez, José Ignacio. *Partidos políticos y "democracia interna"*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999; p. 102 y ss.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

mutatis mutandis, a un pequeño Estado, o a la célula de una sociedad organizada como Estado, que tiene en su interior los mismos elementos e información genética que dicha sociedad.

Con base en lo anterior, se encuentra que la jurisdicción tuitiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos, ya sea como integrantes de la comunidad nacional o como militantes de un partido político, constituye un elemento *sine qua non* de una organización democrática, que debe estar presente y vigente de manera continua y permanente, para mantener la calidad democrática, por lo cual su ejercicio no admite por delegación, encargo o comisión a personas o entes ajenos al partido de que se trate; pero que al concurrir ese deber de jurisdicción indisolublemente en dos o más organizaciones, con relación a los mismos derechos y sujetos, como es el caso de las atribuciones que ejercen los tribunales estatales para tutelar los derechos de los ciudadanos, y el equivalente a la jurisdicción que requiere la organización partidista, para proteger aquellos mismos derechos fundamentales al interior del partido, se debe armonizar el ejercicio de ambas potestades, de tal modo, que las dos operen mediante su empleo sucesivo mientras persista el conflicto de intereses, correspondiendo la calidad terminal a la jurisdicción en cuanto emana de la soberanía nacional.

Las reflexiones precedentes están recogidas en la legislación nacional y en la interpretación hecha hasta ahora y la que podría hacer el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para finalizar el trabajo con las conclusiones resultantes.

I. Elementos mínimos del concepto democracia

Es un hecho incuestionable que en el orden jurídico mexicano, en específico, conforme al artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es obligación de los partidos políticos ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático.

No obstante, para estar en condiciones de conocer si la exigencia normativa se satisface, es decir, si los partidos políticos orientan su conducta con respeto a los cánones de los regímenes democráticos, es indispensable determinar previamente cuáles son

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

las notas definitorias del Estado democrático, comenzando con una aproximación al concepto *democracia*. En otras palabras, para cumplir con el objetivo es necesario encontrar los elementos mínimos de esos conceptos, que permitan identificar las características esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho, y determinar cuándo y respecto de qué estructuras organizacionales puede ser utilizado el término "democracia".

La doctrina identifica y reconoce al *Estado Social y Democrático de Derecho* como aquél sistema político en el cual concurren tres componentes inseparables, que interactúan simultánea y recíprocamente.

El primer postulado, relativo al *Estado de Derecho*, radica en la sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos, e inclusive de las entidades privadas, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico; en éste se establece un sistema de libertades públicas y derechos fundamentales, y un conjunto de garantías para su respeto y consideración,[3] se delimita así la organización y atribución de las competencias específicas en el ámbito del Estado, inclusive para la afectación de los derechos fundamentales, cuando esto es factible para evitar o reprimir ataques al orden público, al interés social o a los derechos de terceros.

El segundo postulado, el cual se relaciona con *las bases democráticas del Estado*, se sustenta en el conjunto de normas constitucionales que reconocen al pueblo como titular originario y único de la soberanía nacional, la pluralidad política y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para acceder a los cargos públicos o de representación popular, a través de la más amplia participación posible en las elecciones sustentadas en instrumentos que garanticen la libertad real en la expresión y manifestación de la voluntad de los ciudadanos, en un ámbito de respeto a la totalidad de los derechos humanos, como marco indispensable para la autenticidad de los comicios.

Conforme al tercer postulado, referido al **Estado social**, se requiere la necesaria intervención prestacional de los poderes públicos en la

[3] Como se establece en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que —después de haber afirmado el mantenimiento de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, representa el primer deber de cualquier asociación política— afirma que toda sociedad en la que no estén garantizados los derechos no tiene Constitución.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

satisfacción de necesidades, para hacer efectivas, en la realidad, ciertas libertades individuales que habían quedado como catálogo de buenas intenciones, cuya consecución no sería factible de manera individual o colectiva, ante la existencia de conglomerados sociales compuestos de individuos aislados, que históricamente están desprotegidos o que, por sus circunstancias especiales, requieren que el Estado propicie las condiciones o establezca los programas necesarios para el ejercicio real y efectivo de sus libertades y derechos.

De esta manera, se puede extraer un primer grupo de elementos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho, que es el siguiente:

1. La existencia de una norma suprema, emanada de un poder constituyente, como representante de la soberanía del pueblo, donde se reconozcan los derechos fundamentales.

2. La consignación en la Ley Fundamental de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

3. La igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos, a través de elecciones democráticas, libres y auténticas.

4. Un sistema integral, completo y eficaz de justicia constitucional, al que se encuentren vinculados los ciudadanos y los poderes públicos, que contribuya al aseguramiento de la libertad, la paz y el equilibrio social dentro del Estado, ejerciendo control, inclusive, sobre la normatividad ordinaria de cualquier clase y sobre su aplicación.

La noción más aceptada del vocablo *democracia* en el lenguaje común es la original, que la refiere como *el gobierno del pueblo*, lo cual es acorde con su etimología,[4] y con la definición que proporciona cualquier diccionario; como: "*Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno o Predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado*".[5] Empero, dicha noción es tan amplia, que no proporciona los caracteres suficientes para identificar algo como *democrático* en los hechos, más aún, el tema es tan disperso y opinable, que la propia doctrina no ha logrado unificar una definición universal, a pesar de que múltiples autores han teo-

---

[4] *Democracia* del griego *demos*, que significa pueblo, y *kratos*, fuerza, poder, autoridad. Véase Gómez de Silva, Guido, en *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica y otro, México, 2001, p. 213.

[5] *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Espasa, España, 2001, p. 744.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

rizado sobre él, en diversas épocas y contextos,[6] al grado que en palabras de Robert Dahl ***hoy el término democracia es como un viejo basurero de cocina, lleno de distintas sobras de dos mil quinientos años de uso casi continuo.***[7]

Entre las múltiples concepciones que da la doctrina política contemporánea de mayor aceptación,[8] se desprenden las siguientes notas comunes sobre el término *democracia*:

- **Participación** de los ciudadanos, en el **mayor grado posible**, en los procesos de toma de decisiones.
- **Igualdad**, pues no podría tenerse como democrática una forma de organización que admita un trato desigual a los que se encuentran en igualdad de condiciones.
- **Control de órganos electos**, es decir, la posibilidad real de que los ciudadanos puedan, no sólo elegir a quienes van a estar al frente del gobierno, sino de removerlos en aquellos casos que, por la gravedad de sus acciones, así lo ameriten.
- Garantía de **derechos fundamentales**, a través de instrumentos eficaces para hacerlos valer, consistentes en el establecimiento de **tribunales encargados de su tutela**, dotados de imparcialidad e independencia, así como de los **procedimientos** correspondientes. En los regímenes democráticos actuales, tal situación se refleja en la previsión de tribunales constitucionales y medios de control institucionales, como el juicio de amparo, entre otros.

---

[6] Desde Aristóteles y Platón hasta Robert A. Dahl, Luigi Ferrajoli, Norberto Bobbio, Michelangelo Bovero, Giovanni Sartori, entre otros, y desde la perspectiva de los regímenes liberales, socialistas, etc., al punto que se ha sostenido que el concepto debe extenderse a la integridad de la vida en sociedad. En este sentido, Alain Touraine, afirma que la democracia es "el régimen que reconoce a los individuos [...] y los estimula en su voluntad de vivir su vida, de dar una unidad y un sentido a su experiencia vivida." *Cfr. ¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 274.

[7] A. Dahl, Robert. *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, Alianza, México, 1991, p. 16.

[8] *Vid.* Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996; Rafael del Águila destaca un concepto formulado por Robert Dahl, y enriquecido por Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl. *Cfr. Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid; Navarro Méndez, José Ignacio, *op. cit.*; Bovero, Michelangelo, "Los adjetivos de la democracia" ponencia presentada en el Instituto Federal Electoral, el 8 de agosto de 1995; Cerroni, Umberto. *Reglas y valores en la democracia*, Alianza y otra, México, 1989; C. Schmitter, Philippe y otro. "Qué es... y qué no es la democracia" en *El Resurgimiento Global de la Democracia*, UNAM, México, 1996.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Por tanto, toda agrupación u organización, para ser calificada, como democrática, en mayor o menor grado, debe tener presentes, en su estructura y organización, los anteriores elementos mínimos, con el propósito de que, al mismo tiempo, se respete su naturaleza y se cumplan con eficacia sus fines.

A la vista de los resultados obtenidos del análisis de los elementos que, conforme a la doctrina contemporánea generalmente aceptada, componen el paradigma democrático, se está en condiciones de dar un paso más dentro del esquema de trabajo propuesto, señalando los que suelen considerarse más relevantes, y su posible presencia en la estructura y funcionamiento de un partido político, con los ajustes que haya que hacer, en razón de la diferente naturaleza jurídica y magnitud del Estado y de los partidos, como una aproximación a la exigencia de adecuar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático, según lo dispone el artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otras disposiciones específicas.

Navarro Méndez,[9] luego de examinar las posiciones de autores como R. A. Dahl,[10] P. C. Schmitter y T. L. Karl,[11] y J. Fishkin,[12] sostiene que los elementos para una definición mínima de democracia interna de los partidos políticos, pueden agruparse en dos categorías generales:

a) Elementos relacionados con el aspecto organizativo, es decir, aquellos que determinan cómo se estructura internamente el partido, cuál es el proceso de gestación de las decisiones y qué papel tienen los afiliados en ese ámbito.

Dentro de esta primera categoría, a su vez, se pueden distinguir dos manifestaciones: en primer lugar, aquellas exigencias que permiten un grado razonable de participación posible a los afiliados en el proceso de la toma de decisiones; y, en segundo lugar, aquellas otras que determinan un cierto grado de control político de los afiliados sobre las decisiones adoptadas por los dirigentes.

---

[9] *Op. cit.* p. 75 y ss.
[10] *Ibíd.* p. 44 a 54.
[11] *Ibíd.* p. 55 a 71.
[12] *Ibíd.* p. 71 a 74.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

b) Elementos relativos al respeto de los derechos fundamentales de los afiliados en el interior del partido.[13]

La exigencia de la participación de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones tiene como objetivo que dichas decisiones emanen de un proceso que vaya de abajo hacia arriba, es decir, de las bases del partido a los órganos dirigentes, y no al revés. Comprende los siguientes caracteres específicos:

1. Carácter electivo de los cargos directivos, garantizándose, además, la periodicidad de dichas elecciones y su ejercicio libre.
2. Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones, para proveer dichos cargos directivos, a favor de todos los afiliados.
3. Garantía de la facilidad de construcción de corrientes dentro del partido.
4. Ampliación sucesiva del carácter representativo y electivo de los órganos decisores, así como su carácter fundamentalmente colegiado.
5. Adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones.
6. Conversión de la asamblea general en el principal centro decisor del partido, al representar la voluntad del conjunto de afiliados.
7. Fomento de instrumentos de democracia directa.
8. Participación de los niveles inferiores del partido en el proceso de elaboración de listas electorales o de designación de candidatos a cargos públicos.
9. Regulación, a través de los estatutos, de las relaciones entre el partido a nivel nacional y las diferentes subdivisiones territoriales, con el objeto de lograr un cierto nivel de autonomía a favor de los órganos más próximos o cercanos a las bases.
10. Fomento, por el propio partido, del pluralismo interno.
11. Ampliación de la participación de los afiliados en la contribución al sostenimiento financiero del partido al que pertenecen.

[13] Se puede adelantar, desde ahora, el pleno convencimiento del autor de esta ponencia de que únicamente aquellos partidos que asuman la garantía y el respeto de los derechos fundamentales en sus relaciones intrapartidistas pueden ser calificados de plenamente democráticos.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

En cuanto a la segunda categoría, relativa al grupo de derechos fundamentales de los afiliados, necesariamente habrán de ser respetados los siguientes:

1. Creación del "estatuto del afiliado", es decir, que a nivel estatutario se recojan en un catálogo los derechos de los que disponen los militantes en el seno de su partido, y además, se definan las condiciones de ejercicio, sus límites y las garantías previstas para su defensa, y en todo caso, debe quedar siempre abierta la vía de ampliación de esos derechos.
2. Garantía de la libertad de expresión, crítica y opinión para todos los afiliados, en relación con manifestaciones realizadas tanto dentro como fuera del partido.
3. Libertad de creación y organización de corrientes dentro del propio partido.
4. Derecho de acceso a los cargos del partido y a formar parte de las listas electorales, con carácter de igualdad.
5. Derecho a obtener información respecto de las actividades del partido.
6. Garantía del respeto de ciertos principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios partidistas.
7. Libre acceso al partido político y salida del mismo. En cuanto al acceso, no cabría negarse el acceso a un partido político cuando la causa de inadmisión se base en circunstancias discriminatorias, tales como el sexo, la raza, la religión, etc.[14] La decisión sobre la admisión o no debe estar debidamente motivada, y encomendarse siempre a un órgano imparcial.
8. Creación de la figura del ***defensor del afiliado***, que permita la canalización de las demandas y peticiones formuladas por los afiliados, y de continua relación entre los órganos dirigentes y las bases.

Respecto a la exigencia del control político sobre los dirigentes, a que se refiere el autor en la primera categoría, para favorecer la necesaria circulación y sustitución de los mismos, y dar entrada a nuevos planteamientos, e impedir el inmovilismo, propone las siguientes medidas:

[14] Sin embargo, parece claro que la decisión sobre si se acepta o no a un nuevo afiliado enlaza con la facultad de autodeterminación del partido.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

1. Posibilidad de revocar el cargo a los dirigentes del partido, por la masa social o sus representantes, en exigencia de responsabilidad política por inadecuada gestión.
2. Endurecimiento de las causas de incompatibilidad entre varios cargos dentro del partido o entre éstos y cargos públicos.
3. Disminución de los períodos de mandato e imposibilidad de repetición de los mismos para los dirigentes, para evitar que se produzca un aislamiento o alejamiento de la realidad por parte de los órganos cupulares del partido. Desde ahora, el autor hace una reserva total respecto a la prohibición absoluta de la no reelección.

Ahora bien, si se parte del análisis de las características esenciales que han sido dadas por la doctrina de la noción de democracia, la pregunta a la que es necesario responder es: ¿Cuáles son los elementos mínimos que se consideran relevantes para estimar que un partido ha entrado al campo democrático?, es decir, ¿qué elementos del modelo de democracia interna de los partidos, propuesto por Navarro Méndez, se comparten por la doctrina contemporánea generalmente aceptada?

Diversos autores, que encuentran en los partidos políticos una especie de reproducción del Estado en pequeño, con las adaptaciones propias de su naturaleza y fines, han delimitado como los elementos verdaderamente indispensables para que opere una democracia al interior de la organización partidista,[15] los siguientes:

---

[15] Entre otros, véase Flores Jiménez, Fernando. *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998; Aguirre Ramírez, Pedro. "Hacia una ley federal de partidos políticos en México"; Garrido Maldonado Raciel. "Una propuesta para el reconocimiento de bases constitucionales mínimas que garanticen el desarrollo democrático de los procesos internos de elección de candidatos de los partidos políticos"; Hernández, María del Pilar. "Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México"; Hernández Valle, Rubén. "La democracia interna de los partidos políticos"; Martínez Veloz, Juan. "Los derechos de los militantes y la democracia interna de los partidos políticos"; Ojeda Paullada, Pedro. "La democracia interna de los partidos políticos en México"; Rivas Monroy, Pedro. "La nueva democracia de los partidos", y Valdés Zurita, Leonardo. "La democracia interna de los partidos políticos en México: la selección de candidatos del PRI a puestos de elección popular en el marco del cambio de sistema de partido hegemónico", todos en *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas.* Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, 2002. Respecto al tema específico de los partidos políticos como un estado en miniatura, cuyas características esenciales se pueden obtener mediante la observación del sistema político que los comprende, véase Samuel J. Eldersveld en *Political Parties: A Behavioral Analysis,* citado por Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis,* Alianza editorial, Madrid, 1999, p. 95.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

1. El reconocimiento de **derechos fundamentales** de los afiliados, garantizados por **órganos** y **procedimientos eficaces.**
2. Contar con una **asamblea** u órgano equivalente, que represente la voluntad del mayor número posible de afiliados.
3. La existencia de procedimientos de elección, en condiciones de **igualdad.**
4. Adopción de la **regla de mayoría.**
5. Mecanismos de **control del poder.**
6. **Procedimientos disciplinarios**, con las garantías procesales.
7. La exigencia de una **cultura cívica democrática**.

El primer elemento, relativo a que al interior de los partidos se reconozcan los **derechos fundamentales** de los afiliados, y que se garanticen por **órganos** y **procedimientos eficaces,**[16] que en concepto del autor de esta ponencia, tales derechos son esencialmente los mismos que tienen los ciudadanos, y que son oponibles frente al Estado y ante cualquiera otra entidad pública, descentralizada, o incluso los particulares.[17]

En efecto, el reconocimiento de los derechos fundamentales, como los de *sufragio activo y pasivo, información, expresión,* así como *libre acceso y salida del partido,*[18] en el documento constitutivo o normativo de la

---

[16] Para Luigi Ferrajoli hacer verdadera la democracia significa tomar en serio los derechos fundamentales del hombre. *Vid, Derechos y Garantías,* Trotta, Madrid, 2001. p. 31.

[17] Véase Bilbao Ubillos, Juan María, *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional,* Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

[18] **A**) **Voto activo y pasivo**, con el objeto de que todos los afiliados elijan a sus dirigentes, o a los candidatos que postule el partido, o bien, para acceder a cargos dentro del mismo, o ser postulado como candidato en elecciones populares, aunque en el caso de los partidos tal elección puede ser directa o indirecta, admitiendo situaciones extraordinarias o emergentes, como excepción.

B) Derecho a la información, para estar en condiciones de participar de manera activa dentro del partido e incluso, para estar en aptitud de exigir responsabilidad a sus dirigentes, con la salvedad de datos que por su naturaleza deban permanecer en reserva temporalmente.

C) Libertad de expresión para lograr el debate abierto de las ideas que dé lugar a diversas iniciativas o alternativas al interior del partido, que permitan el dinamismo y la participación.

D) Libre acceso y salida de los afiliados del partido, sin que sea válido condicionarlos por circunstancias de tipo discriminatorio, como sexo, raza, religión, situación socioeconómica, etcétera. En cambio, ha de reconocerse la decisión para expulsar a un miembro, siempre y cuando se establezcan garantías mínimas.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

asociación política es indispensable, para permitir la mayor participación posible en condiciones de igualdad, pero esto lleva, a la vez, a la necesidad insoslayable de instituir órganos y procedimientos eficaces que garanticen internamente el ejercicio de esos derechos. Es más, aunque los estatutos de un partido no incluyeran expresamente esos derechos fundamentales, la organización partidista está obligada a respetarlos por imperativo constitucional.

Los órganos garantes deben ser especializados, previamente establecidos, con competencia de distintos niveles y con medidas que garanticen su independencia e imparcialidad, tales como que sus integrantes tengan una mayor duración en el cargo que la de los órganos directivos, irrevocabilidad de su nombramiento, salvo casos de responsabilidad, y prohibición para desempeñar otro cargo incompatible en el partido, de manera simultánea.

En tanto que, por su parte, los procedimientos para garantizar el respeto a los derechos de los afiliados,[19] deben asegurar:

a) Libre acceso al procedimiento, que se concreta en la posibilidad de poner en marcha los mecanismos internos de solución de conflictos jurídicos, que desemboque en una decisión de los órganos competentes sobre las pretensiones deducidas.

b) Articulación del proceso debido, con especial relevancia al derecho de defensa, en igualdad de condiciones, gozando de la libertad de aportar todas aquellas pruebas que fueran oportunas y admisibles, así como de hacer valer alegatos. De ser posible, debe establecerse la figura del defensor de los derechos de la membresía.

c) Obtención de una resolución debidamente fundada y motivada, que en el caso de imposición de sanciones, deberá observar todos los principios del derecho sancionatorio, como por ejemplo los de tipificación y proporcionalidad.

d) Ejecución de las resoluciones firmes, previendo la adopción de las medidas oportunas para la restitución plena de los derechos, en ejecución pronta, completa y oportuna de la resolución.

e) Aunque no debe considerarse indispensable, en concepto del autor de esta ponencia, se puede establecer otra instancia, revestida

[19] Desde una perspectiva más amplia, no circunscrita únicamente a los partidos políticos, resulta interesante la consulta de Fernández Segado, Francisco, *El Sistema Constitucional Español,* Dykinson, Madrid, 1992, p. 269 y ss.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

de una extraordinaria agilidad y sencillez, sin pérdida de los caracteres señalados anteriormente, aunque también convendría valorar que esta segunda instancia puede entorpecer burocráticamente el camino de la justicia.

El elemento que exige a los partidos contar con una **asamblea u órgano equivalente**, lleva implícita la idea de que ésta represente la voluntad del mayor número posible de afiliados, como principal centro donde se tomen las decisiones de mayor importancia.[20] Este elemento tiene fundamento en la **participación** que debe darse en toda democracia, en virtud de que, como se señaló, representa el ejercicio de la voluntad de todos los miembros del grupo o, cuando menos, de una gran parte de ellos. Una democracia debe garantizar que todos sus miembros tengan oportunidad de participar, en un grado razonable, en la toma de decisiones, directa o indirectamente, y que, por tanto, éstas se tomen bajo un esquema "de abajo hacia arriba", que se traduce esencialmente en que, por regla general, las decisiones del partido se adopten tomando en consideración, en primer lugar y principalmente, a las bases del mismo, a efecto de que se asegure la mayor participación posible de éstas.

Lo referente a la existencia de procedimientos de elección de los órganos directivos principales, con garantía de las condiciones de **igualdad,**[21] tiene por objeto asegurar la mayor participación a los afiliados, ya sea a través del voto universal y directo, o en la decisión de designación de delegados a las asambleas o convenciones electoras.

La adopción de la **regla de mayoría**, debe constituir un criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, para dotarlas de una legitimidad vinculante, sin que se exijan para la aprobación mayorías muy elevadas, ya que esto podría llevar al partido a la inmovilidad, aunque es indispensable establecer ciertas reglas de respeto a las posiciones minoritarias, para que la mayoría no se convierta en dictadora frente a la minoría.

---

[20] Tales como aprobación de estatutos, su modificación, cambio de programa o principios, remoción de los dirigentes de alta dirección, etc.

[21] Para Ferrajoli, con la extensión de la igualdad se amplía el grado de democraticidad de un cierto ordenamiento, *op. cit.*, p. 39.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Los **mecanismos de control del poder**, tales como la renovación en periodos razonables[22] de los órganos directivos, la posibilidad de su **revocación**, y la **incompatibilidad** de cargos, que impida la ocupación simultánea de dos o más cargos por una sola persona. El primero tiende a garantizar la mayor participación real de la militancia, pues si sólo se le diera a ésta la oportunidad de elegir a sus dirigentes en la asamblea constitutiva, o de pronunciarse al respecto a su ingreso a la organización, o si los periodos de renovación de cuadros dirigentes fueran muy largos, se desnaturalizaría la esencia misma de la democracia; con la posibilidad de revocación, se trata de evitar que los dirigentes se aíslen de la voluntad y de las aspiraciones de las bases en el ejercicio de sus funciones y, con la incompatibilidad de cargos, se pretende evitar la concentración de poderes en una sola persona o en grupos reducidos, en perjuicio de la participación de los demás y de la eficacia en el desempeño de cada función.

El elemento concerniente a **procedimientos disciplinarios**, con las garantías procesales necesarias,[23] tiene su razón de ser en que la disciplina en un partido es importante, en cuanto tiende a determinar una regla de conducta conforme al interés colectivo o razón de ser del grupo, además de que la indisciplina de unos puede redundar en conculcación de los derechos de otros militantes, por lo que es indispensable un régimen sancionatorio.

Finalmente, la exigencia de una **cultura cívica democrática** al interior del partido, persigue como finalidad sensibilizar a la membresía de la importancia que su participación tiene para el funcionamiento del sistema democrático en su conjunto, creando un ambiente en donde el sujeto se sienta partícipe en la formación de la voluntad de su partido y, por ende, trasladable a ámbitos externos[24] pero, a la vez, aprenda a respetar los derechos de los demás, aunque también implica la organización de campañas de educación cívica permanente al exterior, es decir, dirigida a la po-

---

[22] En el mismo sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 41, párrafo segundo, la renovación periódica de los poderes.

[23] a) Un procedimiento previo, b) Derecho de audiencia, c) Derecho de defensa, d) Tipificación, e) Sanciones proporcionales, f) Motivación de la resolución respectiva, y g) Competencia de los órganos sancionadores.

[24] Navarro Méndez, *op. cit.*, p. 85.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

blación no militante, como contribución al fortalecimiento de la mayor democracia posible.

II. La democracia interna en la legislación ordinaria

Como quedó enunciado, en la ley secundaria se establece, de manera expresa, la obligación de que los partidos políticos se conduzcan conforme a los principios del Estado democrático, para la consecución de los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

El artículo 38, apartado 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece las obligaciones de los partidos políticos, destaca, de manera rotunda e indiscutible, con una expresión de gran sentido y enorme contenido, que los partidos deben ceñir sus actividades, dentro de la legalidad y *ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos (incluyendo, a juicio del que esto escribe, tanto a los ciudadanos del exterior del partido, como a los que forman su militancia).* Esta disposición resulta coincidente con la posición doctrinal referida anteriormente, en donde se hace una equiparación entre la organización estatal y la de los partidos políticos, con sus peculiaridades.

El artículo 25, apartado 1, incisos a) y d), dispone que la declaración de principios que deben formular los partidos políticos tiene que contener la obligación de **observar la Constitución y respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, así como conducir sus actividades por la vía democrática**, lo que fortalece la situación anterior.

El artículo 26, inciso c), del ordenamiento citado establece que el programa de acción del partido determinará las medidas para formar ideológica y políticamente a sus afiliados, infundiendo en ellos el respeto al adversario y sus derechos en la lucha política, con lo que recoge el elemento relativo a la exigencia de una cultura cívica democrática.

El artículo 27 prevé como elementos mínimos que deben contener los estatutos, y que caracterizan la democracia interna de los partidos políticos, los siguientes:

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

a) El procedimiento para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones, entre los que no deben faltar los de **participar,** personalmente o por medio de delegados, en asambleas y convenciones, y el poder ser integrantes de los órganos directivos. Este enunciado está claramente relacionado con el primer elemento de los siete mencionados al final del estudio doctrinal correspondiente, relativo al reconocimiento de derechos fundamentales de los afiliados, y a su garantía por órganos y procedimientos eficaces, que Navarro Méndez desarrolla, para comprender el libre acceso al partido político y salida del mismo,[25] pues la ley garantiza este derecho, en principio, con la exigencia de que se establezcan procedimientos para la afiliación, que debe ser individual y no corporativa, libre y pacífica, así como lo que llama el estatuto del afiliado, en el que destaca la ley fundamental, el de máxima participación posible, de manera personal o por medio de delegados, en asambleas y convenciones, así como el de poder integrar los órganos directivos.

b) Los mecanismos **democráticos** para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos, además que entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con una asamblea nacional, como principal órgano decisor del partido político, un comité nacional y su equivalente en las entidades federativas, y un órgano encargado de su administración. La primera parte coincide con la exigencia doctrinal de contar con procedimientos de elección, en condiciones de igualdad, así como con la de tener la renovación periódica de los órganos directivos, como mecanismo de control de poder. La segunda parte satisface el requisito del Estado de derecho, trasladado a los partidos políticos, de que exista un régimen de competencias específicas, que delimite la organización y atribuciones al interior de la institución, y en la tercera parte se tiende a garantizar el principio fundamental de la mayor participación posible de los militantes en la toma de decisiones importantes, de abajo hacia arriba, así como el de colegialidad amplia de los órganos directivos según su importancia, para lo cual se estima indispensable contar

[25] *Ibídem,* p. 91.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

con una asamblea nacional, como órgano principal de decisiones en el partido, y órganos equivalentes en las entidades federativas, sin perjuicio de los órganos ejecutivos.

c) Las normas para la postulación **democrática** de sus candidatos. Se reitera el principio de la máxima participación de la militancia, no sólo en la formación de los órganos del partido, sino en la elección de los candidatos que el mismo postule para contender en las elecciones populares, a fin de dar cumplimiento a una de sus finalidades constitucionales: hacer posible, como organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

d) Las **sanciones** aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, y los correspondientes medios y procedimientos de **defensa**, con lo cual se acoge un régimen disciplinario que sancione aquellas conductas de unos militantes que vulneren derechos de otros. La exigencia de contar con medios y procedimientos de defensa al interior del partido no se limita a los mecanismos necesarios para enfrentar las sanciones que se imponen en dicho régimen administrativo sancionador sino, en general, a todos los medios que sean conducentes para la defensa del cúmulo de derechos fundamentales y del estatuto del asociado porque, de lo contrario, faltaría una parte esencial del estado democrático, cuyos principios deben necesariamente estar presentes en la estructura y funcionamiento del partido, por imperativo del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cual será motivo de mayor desarrollo en apartado posterior del presente trabajo.

Finalmente, el artículo 36, apartado 1, inciso c), de la legislación citada prescribe que los partidos políticos nacionales disfrutarán de las prerrogativas y recibirán financiamiento público para garantizar que promuevan la **participación del pueblo en la vida democrática**, que por su propia expresión resaltada se identifica con el elemento que exige a los partidos la oportunidad real y efectiva de que sus militantes participen en la toma de decisiones.[26]

---

[26] En plena correspondencia a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Fundamental, en el sentido de que una de las finalidades de los partidos políticos consiste en *promover la participación del pueblo en la vida democrática.*

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

III. Constitucionalidad de la democracia interna y la posición internacional

La exigencia legal de que los partidos se conduzcan con apego a los principios democráticos esbozados, encuentra respaldo en la interpretación sistemática y funcional de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 39 constitucional otorga al pueblo la titularidad esencial y originaria de la soberanía nacional; en tanto que el artículo 41 establece que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes Estatales. El mismo precepto de la Ley Fundamental atribuye a los partidos políticos el carácter de entidades de interés público, y prevé como sus finalidades: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) hacer posible, como organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Respecto de la primera finalidad, su cumplimiento involucra necesariamente que el desarrollo de una vida democrática interna se convierta en el medio a través del cual los ciudadanos que participan en ella actualicen, en el ámbito del Estado, las prácticas fundamentales de un sistema democrático. Sólo de este modo es posible contribuir a que el pueblo ejerza, de manera efectiva, su derecho de participación política, pues el simple sentido común hace patente que quienes practican cotidianamente con acciones antidemocráticas no están en aptitud de promover la participación democrática en los demás, ya que la mayor fuerza de la educación es la del ejemplo.

En cuanto a la segunda, relativa a que los partidos políticos contribuyan a la integración de la representación nacional, su satisfacción exige que, en tanto que dichos entes constituyen puntos nodales de la relación entre los ciudadanos y el gobierno, se transformen en un medio de concreción de la voluntad popular, que los identifique como conductos comunicantes que, siguiendo el esquema propio de una república democrática, reflejen la voluntad de sus miembros (afiliados y simpatizantes), como lo dispone el texto constitucional.

Por último, a efecto de que los partidos funcionen como vehículo que haga posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del po-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

der público, deben, indefectiblemente, desarrollarse con apego a los principios democráticos, pues de no hacerlo cancelarían dicha posibilidad, la cual lleva implícita la condición de que todos los ciudadanos, y no unos cuantos, puedan participar en tal ejercicio en condiciones de igualdad.

Por otra parte, la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos tiene la finalidad de optimizar y potenciar los derechos políticos establecidos en el artículo 35 constitucional, en especial el de ser votado y el de participación en la vida democrática del país.

En efecto, los partidos políticos son entes que aglutinan a los ciudadanos que cuentan con una ideología política similar, la que se busca pueda permear o trascender a la representación nacional, y mientras mayor sea el número de afiliados, mayores serán las probabilidades de que se logre tal fin, al representar una parte cada vez más significativa del pueblo, quien, finalmente, será el encargado de elegir a sus representantes.

Conforme a lo expuesto, es posible concluir que para garantizar la misión conferida por la Constitución a los partidos, de que en la integración de los órganos del Estado se materialice la voluntad soberana de los ciudadanos, y no únicamente la de un grupo reducido de sus miembros, es indispensable que los partidos políticos sean democráticos,[27] por lo que debe entenderse tal exigencia como un imperativo implícito, sujeto a regulación y desarrollo en la ley secundaria, e incluso en los estatutos de los partidos.

Además, hay que resaltar que si el texto constitucional otorga capital importancia a los partidos políticos en la conformación del poder público, función cuya promoción originaria corresponde al Estado, se impone que las cualidades democráticas de éste encuentren eco en dichas entidades políticas, pues lo lógico y natural es que las peculiaridades que se pretende conseguir en la configuración del Estado democrático, se vean reflejadas, *mutatis mutandis*, en las organizaciones que están presentes como instrumentos primordiales para la realización de esos cometidos.

---

[27] A este respecto Pedro Aguirre Ramírez, al proponer el contenido de una ley federal que regule la actuación de los partidos políticos sostiene que, uno de los aspectos fundamentales de dicha regulación debe ser la exigencia de que prevalezca la democracia interna en estas instituciones de interés público. *Op. cit. p. 3 y ss.*

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

En otras palabras, si los partidos son componentes esenciales del sistema político mexicano, deben tener características similares al Estado democrático, el cual los comprende de manera total, porque de otro modo no serían compatibles y, consecuentemente, no podrían coexistir.

Al respecto, algunos autores contemporáneos sostienen que "la democracia interna es una de las cuestiones determinantes para la vida democrática, no exclusivamente de los propios partidos, sino de un país. Tal democracia va más allá de la que se practica al nivel de las instituciones y los órganos del Estado: pretende configurar una democracia integral que se verifique en el aparato estatal, pero también en el plano de la sociedad y de sus organizaciones, por lo menos en las más relevantes como los mismos partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, etc.", [28] aunque con diversa intensidad y modalidades.

De este modo, si el artículo 40 de la Carta Magna establece que la forma del Estado Mexicano, por voluntad de pueblo, es el de una República democrática, es indudable que los partidos políticos, como medios para su conformación, también sean democráticos.

Otro de los elementos que respalda el imperativo de que los partidos se desarrollen en forma democrática deriva de la interpretación de las disposiciones contenidas en los ordenamientos internacionales a los que México se ha sujetado de conformidad con la Constitución.

En efecto, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19, 21, 22 y 25),[29] y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 13, 15, 16 y 23),[30] entre todos los derechos fundamentales distinguen los de libertad de expresión, asociación, información, reunión, participación, en todos los órdenes, y entre estos la participación política, con los derechos de asociación política y de voto activo y pasivo en libertad, etc.

---

[28] *Cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime, "Partidos Políticos y Democracia", en *cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, No. 8, México, Instituto Federal Electoral, 1996, p. 37 y 38.

[29] Aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

[30] Adoptada en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Asimismo tutelan estos derechos con la garantía de **acceso a la jurisdicción**, en los artículos 2 y 14 del primer instrumento, y 25 de la Convención, conforme a los cuales toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el pacto sean violados, tendrán derecho a interponer un recurso efectivo, provenga la violación de particulares o autoridades, y a que la autoridad competente dicte una resolución en ese recurso, "y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial", con respeto a la garantía de audiencia ante un tribunal competente, independiente e imparcial, o como se dice en la Convención: "1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales; 2. Los Estados partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso"; y en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos[31] se prevé: "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley". Cabe anticipar que en los instrumentos normativos internacionales no se contempla la posibilidad de hacer excepciones al derecho a la jurisdicción o de acceso a la justicia, por ningún motivo.

IV. Modalidad de la jurisdicción en conflictos intrapartidistas

Las consideraciones precedentes han despejado incógnitas, pero suscitan nuevas cuestiones.

[31] Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Se estableció que la legislación nacional contiene la exigencia, constitucional y legal, de que los partidos políticos rijan sus actividades por un sistema de democracia interna; que para esto se deben orientar por los principios del Estado democrático; que un principio definitorio del mismo se encuentra en la existencia de una jurisdicción constitucional tuitiva de los derechos fundamentales; que los partidos políticos se equiparan a un Estado en pequeño en su organización, estructura y funcionamiento, con las particularidades propias de su naturaleza y fines y que, por todo lo anterior, tendrían que exigírseles los elementos indispensables del Estado democrático, donde está colocada la jurisdicción.

La cadena de razonamientos resumida presenta el problema de que la jurisdicción es una potestad exclusiva del Estado, que se desempeña en ejercicio de la soberanía, por lo cual, como los partidos políticos no son entidades estatales que comparten el ejercicio de la soberanía, ni estados independientes, entonces no se les puede conferir el ejercicio de la jurisdicción.

Así pues, la jurisdicción es un elemento *sine qua non* del Estado democrático, y los partidos políticos deben observar, *mutatis mutandis*, los lineamientos fundamentales de la organización del Estado democrático, para cumplir con la exigencia de la democracia interna; pero esto no puede ser, porque no pueden tener jurisdicción; el problema requiere necesariamente una solución que no implique privar a los partidos políticos de la posibilidad de componer los conflictos de intereses que se presenten entre su militancia o entre ésta y los órganos directivos o entre distintos órganos, pero que a la vez no implique cercenar una atribución indelegable del Estado, como es la jurisdicción, ni siquiera en parte, porque esto produciría que parcialmente dejara de ser un Estado democrático.

La solución armónica para dicha situación puede encontrarse en el otorgamiento a los partidos políticos de una función que, sin constituir propiamente la jurisdicción, sea una institución jurídica equivalente, que cumpla las funciones de aquélla, en la medida de lo posible, sin desplazarla o sustituirla.

Esta función consistiría precisamente, en el establecimiento de órganos internos independientes y suficientemente capacitados para conocer y resolver, al interior de un partido político, los conflictos mencionados, mediante procedimientos en que se cumplan

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

las formalidades esenciales y se respeten todas las garantías del debido proceso legal a los contendientes, en donde se pueda determinar a quién le asiste la razón, de acuerdo con la normatividad estatutaria interna, y se encuentren en aptitud de restituir, adecuada, oportuna y totalmente los derechos infringidos, e imponga la carga a las partes en sus litigios internos de ocurrir, *prima facie*, a esos procedimientos, englobándolos en la operancia del principio de definitividad, respecto a la procedencia de los instrumentos contemplados en el sistema de medios de impugnación en materia electoral; esto es, que sólo se pueda ocurrir a la jurisdicción del Estado, en los siguientes supuestos: a) después de haberse agotado estas instancias internas para la superación del conflicto; b) cuando las mismas no existan; c) cuando las existentes no estén encomendadas a órganos capacitados e independientes o no estén previstos los elementos del debido proceso legal, o no permitan la satisfacción completa, total y oportuna de las pretensiones jurídicamente tuteladas de las partes. Esto es, cuando las instancias internas respeten todas las garantías del justiciable, se deben agotar antes de ocurrir a los tribunales, pero cuando no lo hagan se puede acudir a la jurisdicción, *per saltum*.

Como se advierte, de este modo el partido político está pertrechado con atribuciones suficientes para llevar a cabo una función equivalente a la jurisdicción, y satisfacer así las exigencias del Estado democrático, es decir, del partido democrático en su vida interna, que bien organizada y ejercida se encuentra en aptitud de resolver satisfactoria y adecuadamente la generalidad de los conflictos internos, sin necesidad de que sus militantes se vean en la necesidad de ocurrir a los órganos jurisdiccionales del Estado, pero a la vez, la función jurisdiccional se mantiene abierta e incólume para los casos en que subsista el conflicto después de agotadas las instancias partidistas, en que éstas no existan o en que sean claramente insuficientes.

Con la solución planteada se deja a salvo, totalmente, a la jurisdicción, como garantía plena del goce de los derechos fundamentales de los gobernados, independientemente de los actos o hechos jurídicos de donde provenga su conculcación, y de los sujetos vinculados a esos hechos o actos; se les refuerza la cobertura necesaria a los partidos políticos, para que puedan realizar

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

óptimamente los fines a que los destinan las disposiciones constitucionales, y se le reconoce y respeta la máxima autonomía posible, dentro de la organización de un Estado democrático, sin menoscabo de la soberanía nacional, dejando al poder de su propia organización la posibilidad de evitar al máximo que los conflictos jurídicos internos tengan que llegar a los tribunales jurisdiccionales y, con esto, que un Estado intervencionista pueda pretender el empleo de la jurisdicción como instrumento, indebidamente, para fines distintos a su cometido, que es lo que, al parecer, temen los que auténticamente por su interés como dirigentes se oponen a que la jurisdicción conozca y resuelva los conflictos partidistas, esto es, se facilita que la propia acción democrática de los partidos les proporcione un blindaje frente a la posible arbitrariedad del Estado.

El sistema descrito podría encontrar cabal sustento en la legislación mexicana, a través de su interpretación jurídica: gramatical, sistemática y funcional en su conjunto.

Gramatical, porque el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales exige a los partidos políticos, en sus artículos 25 y 27, la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, de conducir sus actividades por la vía democrática, la de establecer en sus estatutos los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones, enfatizando en los derechos, el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos; los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos; las normas para la postulación democrática de los candidatos y las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, ***y los correspondientes medios y procedimientos de defensa***.

Asimismo, en el artículo 30 se prevé la facultad del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para examinar los documentos de la organización solicitante del registro como partido político, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el Código, para poder acceder al registro, y conforme al artículo 38, apartado 1, inciso l), los partidos políticos están obligados a comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

de principios, programa de acción o estatutos, debiendo destacarse que las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas, con lo que los documentos básicos de un partido, entre ellos los estatutos, están dotados de una fuerza jurídica mayor que las simples normas societarias de otras organizaciones, al entrar en vigor como resultado de una facultad para verificar previamente a su entrada en vigor su constitucionalidad y legalidad.

El Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se encuentra regido por el principio de definitividad, según puede constatarse con lo dispuesto en el artículo 10, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con lo que se hace patente que el sistema de medios regulados por este ordenamiento sólo entra en funciones cuando otros instrumentos que puedan cumplir su cometido no consigan la solución del conflicto, y aunque se podría alegar, como de hecho lo ha sostenido hasta ahora el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que la alusión está referida a los medios de impugnación previstos por las leyes, esta dificultad podría zanjarse, porque no se exige la creación y regulación directa en una ley de dichos medios de defensa previos, por lo que admite la interpretación de que también se refiere a los recursos que estuvieran previstos indirectamente por una ley y, en esta forma, quedarían comprendidas las instancias internas partidistas, en tanto que no son producto del simple acuerdo de los integrantes del partido, sino que provienen de una obligación impuesta directamente por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, están previstos indirectamente por esta ley. En igual sentido se podría interpretar el artículo 80, apartado 2, relativo al tema.

Lo anterior encontraría mayor fuerza, mediante una interpretación objetiva y dinámica del artículo 12, apartado 1, inciso b) de la citada ley de medios, en donde se reconoce como parte a la autoridad responsable y se establece la disyuntiva de que, al no ser parte una autoridad, lo puedan ser los partidos políticos, pues aunque la expresión va seguida de una remisión al artículo 81, apartado 1, inciso e) de la misma ley, y esta disposición a que se hace la remisión no existe en el ordenamiento, tal situación no necesariamente puede conducir, como hasta ahora lo ha venido sosteniendo el Tri-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

bunal Electoral, a considerar un apéndice inocuo toda la expresión ***el partido político***, **en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley,** sino en todo caso, quedaría con esa calidad exclusivamente el contenido de la remisión, **esto es, el enunciado en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley,** y la lectura tendría que ser "***la autoridad responsable o el partido político que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugne***", y de esta manera, se consideraría que las resoluciones de los partidos políticos, equiparados éstos o sus órganos conocedores y decisores de conflictos a las autoridades responsables para el único efecto de la procedencia, prosecución y resolución del juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano militante, son impugnables a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral, pero a ellos también les sería aplicable el principio de definitividad, al no haber exclusión en la propia ley. Desde luego, para esto habría que apartarse de una interpretación tradicional o estática, que es la que sirve actualmente de sustento, en este punto, al Tribunal Electoral, dejando atrás el contenido de los trabajos preparatorios, a través de los cuales se llegó a la expedición de la ley de medios, para atenerse únicamente al contenido objetivo de la disposición, y proporcionarle así algún significado, con el que se sacrificara el menor número de palabras del enunciado legal, esto es, sólo las que de plano no encontraran posible aplicación, pero en modo alguno todas las del precepto.

La interpretación sistemática conduce a vincular todas las disposiciones precedentes a un solo cuerpo y unidad, y esto muestra la existencia de un conjunto de disposiciones ordenadas y relacionadas, con las que se prevé, desde la ley, la exigencia de establecer medios de defensa al interior de los partidos, que sean acordes con la Constitución y con la normatividad legislativa restante, a grado tal, que si faltan esos medios de defensa o los establecidos se oponen, por ejemplo, al debido proceso legal, enfrentando así a la *lex superior*, la autoridad electoral debe rechazarlos y no permitir que entren en vigor, esto es, no declarar su constitucionalidad o legalidad; y estas disposiciones legales se completan, por imperativo de la propia ley, con las que se consignen válidamente en los estatutos, conformando así el sistema completo.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

La interpretación funcional surge de tomar en cuenta la naturaleza jurídica de los partidos políticos, sus altos fines constitucionales y la necesidad de tenerlos como entidades dotadas de la máxima autonomía posible, respecto del Estado, aunque sin romper los principios fundamentales de éste, relacionándolos con que la legislación está dada para que se aplique y consiga sus finalidades, de modo que si no les diera a las instancias impugnativas internas el carácter propuesto, se minimizaría al extremo su cometido en lugar de potenciar su alcance.

En la actualidad subsiste una posición fundada en el más viejo y rancio liberalismo, que pugna por la absoluta libertad de los ciudadanos respecto a la creación, organización, normatividad, funcionamiento, fines, y todo lo concerniente a cada partido político, (dejar hacer, dejar pasar) frente a otra más identificada con los principios del Estado social o de bienestar, y con el actual Estado constitucional democrático de derecho, que sostiene la necesidad de establecer en la Constitución y en las leyes estatales las bases fundamentales de dichas instituciones políticas.[32]

Esta polémica no perjudica en ninguno de sus extremos la tesis que se sostiene en este trabajo, sobre la indispensable actividad de los órganos jurisdiccionales para resolver los conflictos jurídicos que se susciten al interior de los partidos, con motivo de la aplicación, interpretación e integración de sus estatutos, porque al final de cuentas siempre tendrá que existir una normatividad rectora de todas y cada una de las relaciones que se den en el partido, tanto para su creación, su organización, el régimen de competencias de sus órganos, los derechos y obligaciones de los militantes, la postulación de sus candidatos, los procedimientos disciplinarios y sancionatorios, etcétera, así como la interacción de los distintos individuos para el cumplimiento de esas normas y la satisfacción de los fines de la institución, y en esa interacción se podrán presentar indefectiblemente conflictos de relevancia jurídica entre órganos del partido, entre éstos y los militantes o entre unos militantes y otros; además de que siempre se mantendrá la posibilidad de que

[32] Una explicación más amplia de los argumentos que sustentan ambas posiciones, en González Matus, Ezequiel, ponencia presentada en este mismo IV Congreso Internacional de Derecho Electoral, Morelia, Michoacán, México, noviembre de 2002.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

los órganos dirigentes, revestidos de cierto poder interno por los estatutos para el cumplimiento de sus funciones, lo puedan emplear indebidamente en perjuicio de los demás militantes que no ejerzan el mismo poder, generándose así otros conflictos.

En estas condiciones, independientemente de que la normatividad provenga en parte del Estado y en parte de los asociados, o en su totalidad de éstos, se presenta la necesidad de resolver los conflictos para determinar a cuál de los contendientes le asiste la razón y el derecho interno, toda vez que al margen de los emisores de la normatividad estatutaria, una vez que ésta entra en vigor, resulta obligatoria para todos los integrantes del partido, mientras no la abroguen o deroguen mediante los procedimientos establecidos para ese efecto y, por tanto, cuando alguno se aparte de esa normatividad imperativa y vigente, se requiere establecer el imperio de las normas a favor de quienes se encuentren protegidos por ellas, independientemente de la calidad de dirigentes o militantes que tengan, sin que nadie en el partido pueda imponer su voluntad arbitrariamente a los demás o hacer prevalecer unilateralmente la interpretación que le dé a los estatutos frente a la que asuman sus contrapartes.

Desde luego, que estos conflictos pueden encontrar solución al interior del partido y, cuando eso ocurra, se satisfarán los intereses de las partes y desaparecerá el conflicto, por lo que ya no se presentará como litigio ante un tribunal jurisdiccional, como ocurre en la generalidad de las relaciones jurídicas que se entablan todos los días entre cientos, miles y millones de personas, físicas o morales, oficiales o particulares, públicas o privadas, sin que tenga que actuar la jurisdicción.

Empero, también cabe la posibilidad de que no se logre la composición del conflicto al interior del partido y, aún así, esto no será suficiente para que oficialmente intervenga la jurisdicción, sino que será indispensable que alguna de las partes de la controversia, en ejercicio de su derecho fundamental y constitucional de acceso efectivo a la justicia, deduzca una acción, promueva un medio de impugnación, para solicitar la actuación de los tribunales, los cuales están obligados por imperativo del artículo 17 constitucional en México a poner en movimiento sus mecanismos, substanciar los procedimientos atinentes, dictar la resolución que corresponda, y hacerla cumplir coactivamente, si no se acata voluntariamente, como sucede en todas las controversias que se generan en otras

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

relaciones jurídicas de cualquier materia, inclusive respecto de actos jurídicos creados exclusivamente por las partes que intervienen en ellos, como los contratos, las relaciones familiares, todas las demás asociaciones y sociedades, los testamentos, etc.

Lo anterior evidencia que la actuación de la jurisdicción no tiene nada que ver en la polémica de intervención o no intervención del Estado en la vida interna de los partidos políticos, porque su cometido consiste, como en todas las demás relaciones jurídicas, en hacer cumplir el derecho, en el caso el interno de las instituciones partidistas, independientemente de los creadores de tal derecho.[33]

V. Inclinación de militantes por la jurisdicción. Oposición de dirigentes pro reforma legal

El acceso a la jurisdicción para el planteamiento y resolución de los conflictos internos entre los militantes y los funcionarios u órganos dirigentes, de acuerdo con las únicas opciones que hasta ahora ha encontrado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, verbigracia, la promoción del juicio de protección contra el registro de candidatos o la presentación de una queja administrativa ante el Instituto Federal Electoral, en los demás asuntos y, en su caso, la deducción de acciones jurisdiccionales contra el fallo de dicha autoridad electoral, resultan mecanismos todavía insuficientes para garantizar totalmente el respecto a la normatividad interna de los partidos, además de ser poco conocidos entre la ciudadanía, cuya tramitación y resolución no ha encontrado la fluidez y eficacia necesarias, por lo que probablemente produzcan desazón y desaliento a los justiciables, pero, desde luego, es

[33] En otras palabras, no es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien toca la puerta del partido político y, mucho menos, se asoma por la rendija para observar lo que está sucediendo en su interior; por el contrario, son los militantes quienes vienen alegando la violación de sus derechos fundamentales, por lo que es evidente que no existe ninguna intromisión del órgano jurisdiccional en la vida interna de los institutos políticos, sino una extroversión de los propios afiliados que salieron en respuesta de una obligación irrenunciable del Estado, como es la administración de justicia.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

mejor tener algo que nada, para cumplir con el imperativo de la Constitución de respetar a los gobernados, en este punto como militantes de un partido político, su derecho a la jurisdicción para tutelar los derechos fundamentales, aunque los tribunales electorales deben mantenerse alertas para encontrar en las leyes mejores instrumentos.

Ya se estableció en el punto anterior la posibilidad interpretativa de agilizar la defensa de los militantes de los partidos, con la equiparación de los órganos de éstos con las autoridades, para los solos efectos de los medios de impugnación, con lo que se podrían superar algunas deficiencias del camino trazado hasta ahora con tal finalidad.

No obstante, la tendencia hacia la promoción de juicios de protección para los derechos político-electorales, cuyo litigio es, en su origen, un conflicto surgido al interior de un partido político, ha ido a la alza, según se podría advertir del análisis de las estadísticas de ingresos del citado órgano jurisdiccional, en donde sedicentes militantes de los diversos partidos políticos han presentado planteamientos, que en su generalidad se han desechado o sobreseído por defectos de carácter formal, tales como la falta de interés jurídico o de legitimación en la causa, al no acreditar la militancia invocada o la posibilidad de que los actos combatidos afecten sus derechos, por no ser la vía utilizada la idónea, o porque las pretendidas violaciones no resultan reparables ante el correr de los procesos electorales e, inclusive, con el criterio jurisprudencial vigente de que no proceden recursos contra los partidos políticos, etcétera. Empero, siguen en aumento los que van superando deficiencias en sus planteamientos y, por tanto, los que han obtenido resoluciones favorables, especialmente respecto de registros de candidatos, en los que se ubicó a los actores en una lista de representación proporcional en el lugar que no les correspondía conforme a resultados de elecciones internas llevadas a cabo conforme a los estatutos del partido político,[34] alguno que otro sobre la expulsión de miembros

[34] Pueden citarse, a título ejemplificativo, los expedientes SUP-JDC-006/99. Actor: Angélica García Reta. Autoridad Responsable: Consejo Estatal Electoral del Estado de Hidalgo, y SUP-JDC-037/2000. Actor: Elías Miguel Moreno Brizuela, Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

de un partido político, sin respetar las normas estatutarias, o de cesación de funciones en un órgano directivo, sin cumplir las formalidades esenciales de un procedimiento,[35] o bien, en los que han solicitado información ante el Instituto Federal Electoral, sobre los documentos básicos, dirigentes actuales y procedimientos electivos de éstos.[36]

En respuesta a esta tendencia, dirigentes de los diversos partidos están impulsando una contraofensiva, con la propuesta de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, concretamente a los artículos 27, 38, 82 y 270 del primero, y 10 y 79 de la segunda, con el expreso propósito de cerrar herméticamente la puerta a la jurisdicción estatal, respecto del conocimiento de conflictos internos, con expresiones tales como la exclusividad de los partidos políticos para interpretar sus estatutos y demás instrumentos normativos; la definitividad absoluta de las determinaciones que adopten sobre afiliación, suspensión y expulsión de miembros, elección, designación y relación de dirigentes, y postulación de candidatos a cargos de elección popular, y la imposibilidad de restituir en sus derechos internos a los miembros de los partidos y agrupaciones políticas.

Esta posición fue presentada como iniciativa, con proyecto de Decreto,[37] por la Senadora Sara Isabel Castellanos Cortés, del Partido Verde Ecologista de México. No se conoce que la iniciativa cuente con el respaldo de las bases de los partidos políticos, sino más bien se ve como producto de la voluntad de algunos cuadros dirigentes que, por otro lado, son los que ordinariamente se encuentran identificados con los miembros de las Cámaras de Diputados y de Senadores que integran el Congreso de la Unión surgidos de su partido, y por esto existe el riesgo de que sólo sea una posición parcial de los legisladores, que materialmente son dirigentes de sus partidos, lo que en su caso podría restarle legitimidad a la

---

[35] Por ejemplo, SUP-JDC-021/2000. Actores: Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.

[36] Entre otros, SUP-JDC-117/2001 Actor: José Luis Amador Hurtado. Autoridad Responsable: Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

[37] *Vid. Gaceta Parlamentaria,* No. 26, México, 2002.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

aprobación de la reforma, ya que al final de cuentas serían los cuadros dirigentes los que legislarían sobre algo que sólo a ellos favorece, posiblemente en detrimento de la militancia partidista. Esto haría pensar que formulan su normatividad *ad hoc* y a conveniencia,[38] y debería llevar a la reflexión para una reforma constitucional en serio, que exigiera la validación de las leyes relativas a la organización, estructura y funcionamiento de los partidos políticos, mediante un ejercicio de democracia directa, como por ejemplo el referéndum, para que así la población, y dentro de ésta la militancia de los partidos, decidiera con mayor imparcialidad ese tipo de temas.

Por otra parte, el autor de este trabajo estima que la eventual aprobación de la propuesta de reformas y adiciones legales, daría lugar a lo siguiente:

1. Se establecería una inadmisible limitación a la potestad jurisdiccional del Estado, para la protección de los derechos fundamentales de sus gobernados, cuando fueran afectados en las relaciones internas de los partidos políticos, lo que repugna con el sistema constitucional, que extiende el derecho a la jurisdicción a todos los gobernados y en todas sus relaciones jurídicas, estableciéndose así sendas ínsulas de indebida inmunidad, o lo que es peor, de impunidad.

2. Se amputaría un elemento fundamental para considerar democrática a la organización, estructura y funcionamiento de los partidos políticos, en contravención clara a la exigencia que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Se colocaría a los partidos políticos en el mismo nivel de jerarquía que al Estado Nacional del que forman parte, elevándolos de entidades autónomas que son, a organizaciones soberanas, creando así un Estado dentro de otro Estado, lo que pugna con la naturaleza de las cosas y con el régimen constitucional.

4. Se emitiría una ley en contravención a la normatividad contemplada en los instrumentos internacionales suscritos por México, y reconocidos jurisprudencialmente como de mayor entidad

---

[38] Esta situación la advirtió, de algún modo, María del Pilar Hernández, cuando afirma que son los propios partidos políticos, a través de sus diputados y senadores, a quienes les corresponde aprobar las medidas jurídicas relativas a su democracia interior, pero que paradójicamente no lo hacen. *Vid.* "Democracia interna..." *Op. cit.* p. 136.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

que las leyes ordinarias, al reducir el ámbito de la jurisdicción e impedir la protección de ésta a los derechos humanos, violados en los partidos políticos.

5. Finalmente, la aprobación de la iniciativa apuntaría hacia la contrarreforma, en el camino andado hacía la transición democrática.[39]

VI. Conclusiones

Primera. La Constitución y la legislación de México establecen la democracia interna como sistema de organización, estructura y funcionamiento de los partidos políticos.

Segunda. Los elementos mínimos para considerar existente la democracia interna en un partido político son: **1.** El reconocimiento de **derechos fundamentales** de los afiliados, garantizados por **órganos** y **procedimientos eficaces; 2.** Contar con una **asamblea** u órgano equivalente, que represente la voluntad del mayor número posible de afiliados; **3.** La existencia de procedimientos de elección, en condiciones de **igualdad; 4.** Adopción de la **regla de mayoría; 5.** Mecanismos de **control del poder; Procedimientos disciplinarios**, con las garantías procesales, y **7**. La exigencia de una **cultura cívica democrática**.

Tercera. El establecimiento de órganos internos y de procedimientos adecuados equivalentes a los tribunales jurisdiccionales, es un elemento *sine qua non* para considerar que existe democracia interna en un partido político.

Cuarta. Los medios de defensa internos deberían agotarse antes de ocurrir a los tribunales jurisdiccionales, pero no sustituir ni excluir a la jurisdicción, porque ésta es irrenunciable como garantía de los derechos fundamentales.

Quinta. Las conclusiones anteriores permitirían considerar procedente el juicio de protección de los derechos político elec-

[39] Véanse, a título ejemplificativo, los antecedentes inmediatos de la reforma constitucional en materia política de 1996. Un análisis más amplio en Andrade Sánchez, Eduardo, "La reforma política de 1996 en México", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, No. 25, coedición UNAM y otros, México, 1997.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

torales del ciudadano, directamente contra las resoluciones de los órganos decisores de los conflictos jurídicos internos en los partidos.

Sexta. Sería conveniente que las leyes rectoras de la organización, estructura y funcionamiento de los partidos políticos, fueran sometidas a referéndum, para que no se aprueben únicamente por las propias dirigencias partidistas, en su beneficio.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

A. Dahl, Robert. *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, Alianza, México, 1991.

Bilbao Ubillos, Juan María, *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Bovero, Michelangelo. Ponencia: *Los adjetivos de la democracia*, presentada en el Instituto Federal Electoral, el ocho de agosto de 1995.

Cárdenas Gracia, Jaime, "Partidos Políticos y Democracia", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, No. 8, México, Instituto Federal Electoral, 1996.

Cerroni, Umberto. *Reglas y valores en la democracia*, Alianza y otra, México, 1989.

Del Águila, Rafael. *Manual de Ciencia Política*, segunda ed., Trotta, Madrid.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías*, Trotta, Madrid, 2001.

Fernández Segado, Francisco. *El Sistema Constitucional Español*, Dykinson, Madrid, 1992.

Flores Jiménez, Fernando. *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

Gómez de Silva, Guido, en *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica y otro, segunda ed., México, 2001.

Hernández, María del Pilar (coordinadora). *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas*. UNAM y otros, México, 2002.

Lucas Murillo de la Cueva, Enrique, *El derecho de asociación*. Tecnos, Madrid, 1996.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

Rolla, Giancarlo, *Derechos Fundamentales, Estado Democrático y Justicia Constitucional*, UNAM, México, 2002.

Sartori, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis*, Alianza editorial, Madrid, 1999.

Schmitter, C. Philippe y otro. "Qué es... y qué no es la democracia" en *El Resurgimiento Global de la Democracia*, UNAM, México, 1996.

Touraine, Alain. ¿Qué es la democracia? *Fondo de Cultura Económica, México, 2000.*

Wolfgang Böckenförde, Ernst. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, Trotta, Madrid, 2000.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

HACIA UN CONTROL JURISDICCIONAL INTEGRAL DE LA POSTULACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS CANDIDATOS

Adín A. de León Gálvez[*]

> "La seguridad de que los partidos no sean respetuosos con el principio democrático, difícilmente permitirá la realización de un estado democrático."
>
> *Fernando Flores Giménez*

Sumario: I. Introducción. II. Pautas para la democracia interna de los partidos políticos. III. El registro de candidaturas y la violación al voto pasivo. IV. El control jurisdiccional de la postulación de los candidatos. V. Conclusiones.

I. Introducción

El objeto de la presente ponencia es hacer algunas consideraciones acerca de la necesidad de contar con un modelo en el cual, respetando la plena libertad de autodeterminación de los partidos políticos, se garantice la protección integral de los derechos de sus militantes, con especial referencia a los casos en que la postulación de candidatos se realiza al margen de los procedimientos estatutarios.

Ciertamente, existe el rechazo por parte de los partidos políticos para permitir la intervención estatal en sus asuntos internos, en razón de que se vulnera su autonomía y libertad de autodetermina-

* Secretario Instructor de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

ción. Sin embargo, dicha independencia no puede entenderse como sinónimo de ausencia de controles jurídicos, máxime si se vulnera o restringe el ejercicio de los derechos políticos de sus integrantes.

En suma, uno de los intereses tutelados por el derecho consiste en eliminar espacios de impunidad en la sociedad y en tal virtud, nadie puede quedar al margen de dicho imperativo, menos aun los partidos políticos cuando en la toma de sus decisiones internas vulneren derechos fundamentales de sus militantes.

Es por lo anterior que en el presente trabajo, a la luz de las pautas para la democracia interna de los partidos políticos, se enunciará la problemática que enfrentan aquellos ciudadanos que se ven privados de su derecho para contender en los procesos electorales, por la inobservancia de los mecanismos de selección interna previstos en los estatutos y en su caso, en los reglamentos de elecciones internas, así como la insuficiencia de los procedimientos administrativos de control y vigilancia interna de las organizaciones políticas.

Asimismo, se expondrá la razón por la que el control administrativo o jurisdiccional de los actos realizados por los partidos en la postulación de sus candidatos no puede considerarse como una intromisión por parte de los organismos electorales, en la vida interna de los referidos entes políticos.

Las anteriores consideraciones tienen como propósito destacar la necesidad de encaminar las leyes electorales hacia un modelo que permita la intervención de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en las decisiones internas de los partidos políticos, fundamentalmente, en aquellos casos en que se vulnere el derecho a la postulación y con ello, garantizar la protección plena de los derechos fundamentales de sus afiliados.

II. PAUTAS PARA LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTÍDOS POLÍTICOS

Todos reconocen el papel que los partidos políticos juegan en la sociedad como instituciones fundamentales para el desarrollo y articulación del sistema democrático contemporáneo, ya que "estructuran y transmiten la opinión pública, comunican deman-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

das a los poderes públicos, propician el control público del poder político y la influencia de los ciudadanos en las decisiones políticas del país, protagonizan el reclutamiento de las élites dirigentes, colaboran a la integración y legitimación del sistema político en su conjunto o canalizan las protestas contra un sistema político determinado que pretenden derrocar",[1] de ahí que el análisis de su estructura y funcionamiento se torne imprescindible.

Dentro de estos aspectos, merece especial mención el relativo a la configuración del poder al interior de los partidos, el cual ha permitido analizar el problema de la exigencia de la "democracia interna" necesaria para conseguir una imagen más real de estas organizaciones que se consideran vitales para el funcionamiento del sistema democrático.[2]

Los partidos políticos, como lo señala Fernando Flores Giménez,[3] reproducen en su interior un pequeño sistema político y de esa manera se muestra en ellos el fenómeno de la autonomización de sus órganos directivos respecto de la instancia que los origina. Ahora bien, si los partidos constituyen el vehículo en el que se deposita la voluntad del pueblo, la cual dota de autoridad y legitimidad a todo estado democrático, indudablemente se encuentran obligados a cumplir con los principios democráticos, los cuales serán eficaces si efectivamente responden a los intereses de sus militantes.

A partir de lo anterior, surge la idea de la democracia al interior de los partidos, la cual se constituye como un requisito indispensable para que los institutos políticos cumplan con su función de ser la vía de ascenso de la sociedad o del pueblo hacia el estado, lo que sólo es posible si las direcciones de los partidos permanecen vinculadas a sus bases sociales.[4]

Si bien la expresión "democracia interna" constituye un concepto de difícil precisión, se estima necesario señalar los rasgos que

---

[1] Oñate, Pablo. "Los partidos políticos", en *Manual de Ciencia Política*. Editor Rafael del Águila. Editorial Trotta, 2a. ed. Madrid, 2000, p. 251.

[2] Navarro Méndez, José Ignacio. *Partidos políticos y democracia interna*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 150–151.

[3] Flores Giménez, Fernando. *La democracia interna de los partidos políticos.* Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, pp. 23–24.

[4] García-Pelayo, Manuel. *El estado de partidos.* Alianza Editorial, Madrid, 1996, p. 62.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

la caracterizan a fin de acercarnos a su sentido y alcance. Es por ello que diversos autores han considerado que en los documentos fundamentales de los partidos políticos deben estar presentes condiciones básicas de democracia, mismas que han sido recogidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral al momento de establecer los elementos mínimos que caracterizan la democracia interna de las instituciones políticas,[5] las cuales se indican a continuación:

1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro de decisión del partido, al representar la voluntad del conjunto de afiliados.
2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados.
3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas.
4. La existencia de procedimientos de elección donde se garantice la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales. Para estos procedimientos se puede optar por el voto directo o indirecto, pero en ambos casos, se deben prever los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar plenamente la libertad del voto, resultando indispensable la secrecía de éste en los procesos democráticos abiertos a toda la membresía de los partidos, mucho más cuando rebasan este ámbito.
5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido.
6. Mecanismos de control del poder.

En lo que interesa a los fines del presente trabajo, solamente se abordarán los aspectos relativos a la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, la existencia de procedimientos de elección de candidatos y al establecimiento de procedimientos disciplinarios.

En relación con la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, se ha establecido que constituye una premisa esencial

[5] Véase la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-JDC-781/2002, mediante la cual partiendo de las ideas expresadas por Fernando Flores Giménez y José Ignacio Navarro Méndez, cuyas obras fueron citadas con anterioridad, se destacan los elementos mínimos de democracia que deben imperar en todo partido político.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

de una democracia moderna, de aplicación obligatoria al interior de los partidos políticos, de manera que el afiliado goce de una serie de derechos que le permitan un mayor grado de participación posible, fundamentalmente en condiciones de igualdad, los cuales deben ser respetados íntegramente por los órganos directivos del partido.

Un partido político podrá ser considerado democrático en su régimen interno, en el momento en que garantice el respeto a los derechos fundamentales de sus afiliados, es decir, en la medida en que sus miembros reciban, en condiciones de igualdad, información plural y veraz, manifiesten ideas que puedan influir en los programas, decisiones y actitudes políticas de aquéllos, voten en elecciones limpias a los cargos de dirigentes y a los públicos, y accedan a ellos de la misma forma; en definitiva, ejerzan efectivamente su derecho a participación.[6]

En este sentido, los principales derechos que han de reconocerse a los afiliados de un partido político son los siguientes:[7]

a) El voto activo y pasivo, en condiciones de igualdad y universalidad, con el objeto de que todos los afiliados puedan participar de alguna manera, pero con total libertad, en la elección de sus dirigentes, o de los candidatos que postule el partido, o bien, para acceder a cargos directivos dentro del mismo.
b) El derecho a la información de los afiliados, para que puedan conocer acerca de las actividades del partido, para participar de manera activa, tener una cultura o conciencia cívica democrática dentro del mismo e incluso, para estar en aptitud de exigir responsabilidad a sus dirigentes, de ser el caso, con la salvedad de datos que por su naturaleza deban permanecer en reserva temporalmente, o mientras no desaparezca el motivo de la misma.
c) La libertad de expresión es un elemento eficaz para lograr el debate abierto de las ideas que dé lugar a diversas iniciativas o alternativas al interior del partido, que permita el dinamismo y la participación de los afiliados en los asuntos de interés general. Sin la libre

[6] Flores Giménez, Fernando. *Op. cit., p.* 195.
[7] Véase sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral, en el expediente SUP-JDC-781/2002.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

expresión es difícil que un partido pueda desarrollarse, crecer y hacer aportaciones a la sociedad.

d) Libre acceso y salida de los afiliados del partido, sin que sea válido condicionarlos por circunstancias de tipo discriminatorio, como género, raza, religión, situación socioeconómica, etcétera.

En relación con el elemento relativo a la existencia de procedimientos de elección que garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, se estima oportuno comentar que un partido que se considere democrático debe respetar el derecho de los ciudadanos a participar en la formación de la voluntad. Ello supone que un afiliado tiene a su disposición diversas formas de participación, una de ellas, la de elegir y ser elegido para ocupar algún cargo partidista o para contender a uno de representación popular.

Los procedimientos de elección de referencia, según las necesidades y circunstancias de la organización, pueden llevarse a cabo mediante el voto directo de los afiliados o bien, indirecto; de igual manera dicho voto puede ser secreto o abierto, con tal de que se lleve a cabo a través de un procedimiento que garantice la libertad en la emisión del sufragio.

Asimismo, el procedimiento de elección en cualquiera de sus modalidades, se constituye en un límite a la autoorganización del partido, pues las cúpulas o pequeños grupos no deben, sin tomar en consideración a los afiliados, decidir libremente quiénes serán los candidatos que constituyan la oferta electoral del partido político. Al mismo tiempo, deberá existir el respeto por parte de las cúpulas partidistas a los resultados obtenidos en los sendos mecanismos de elección y no buscar, mediante artificios alterar la decisión de las bases partidistas o de los órganos eleccionarios, según sea el caso, al momento del registro de las candidaturas.

El establecimiento de mecanismos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, tiene su razón de ser en que la disciplina al interior de un partido político es importante en cuanto tiende a determinar una regla de conducta conforme al interés colectivo o razón de ser del grupo.

En toda organización que se considere democrática se debe velar por el cumplimiento por parte de todos sus miembros, de las

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

normas internas, ya que de lo contrario, dicha resistencia ocasionaría un debilitamiento o la eventual extinción de la misma.

Es por ello que los documentos básicos de las organizaciones políticas deben establecer procedimientos que aseguren su cumplimiento, a través de la imposición de sanciones a los infractores. Sin embargo, dicho régimen disciplinario debe suponer la existencia de determinadas garantías, como son:

a) Un procedimiento previo. Las sanciones deben tener como presupuesto la existencia de ciertas reglas y pasos conforme a los cuales habrá de investigarse y determinar si la conducta que se atribuye a un afiliado efectivamente se ha cometido y la sanción que, en su caso, se le debe imponer.
b) Derecho de audiencia. Es importante que el afiliado sujeto a un procedimiento disciplinario conozca del mismo, porque es la condición necesaria para su defensa.
c) Derecho de defensa. Deben existir los mecanismos necesarios que permitan al afiliado asumir una postura determinada, garantizándole, al menos, la posibilidad de ser oído y de aportar pruebas en descargo de los hechos que se le imputen.
d) La tipificación. Es importante que las conductas sancionables se encuentren predeterminadas, de una manera descriptiva, tratando en lo posible de evitar la ambigüedad.
e) Sanciones proporcionales. Es preciso que se prevean una variedad de sanciones de distinta intensidad a efecto de que el órgano aplicador de la norma se encuentre en posibilidades de elegir aquélla que resulte más adecuada al hecho cometido, según las particularidades o circunstancias del caso concreto.
f) Motivación de la determinación o resolución respectiva. Resulta de suma importancia que el afiliado conozca las razones o motivos que determinaron al órgano a imponerle una sanción.
g) Competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad. Debe existir un órgano previamente establecido en el cual recaiga la atribución de conocer de los asuntos disciplinarios, cuya independencia e imparcialidad puede garantizarse por el señalamiento de alguna temporalidad para su ejercicio, y tener señaladas expresamente sus atribuciones.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Como se observa, las condiciones mínimas de democracia que deben prevalecer al interior de los partidos políticos buscan el respeto irrestricto a los derechos fundamentales de los militantes, entre ellos, la certeza de acceder en condiciones de igualdad a la postulación para algún cargo de elección y la posibilidad de impugnar todos aquellos actos realizados al margen de la normatividad interna, a fin de conseguir la eventual restitución de los derechos afectados, cuyo conocimiento corresponderá a los órganos encargados de la disciplina partidista.

III. El registro de candidaturas y la violación al voto pasivo

El cambio político que prevalece en nuestra sociedad, ha motivado que aquellos temas que con anterioridad ocupaban un mayor espacio de opinión, análisis y discusión entre los principales actores políticos, como era el caso de la forma de garantizar la legalidad y transparencia de los comicios, las reglas de equidad en la contienda, o bien, la consolidación de las autoridades electorales, hayan quedado atrás y, en consecuencia, cedieron su lugar a temáticas que, hasta hace poco tiempo, no eran materia del análisis electoral. Pensemos por ejemplo, en las cuestiones relativas a la vida interna de los partidos políticos, con especial referencia a los mecanismos para la selección de los candidatos a los distintos cargos de elección.

Resulta lógico suponer que, en condiciones en las que no se puede garantizar la certeza de los actos llevados a cabo con motivo del proceso electoral y la constante inconformidad en contra de los veredictos oficiales, entre otras, resultaba intrascendente o de menor importancia la forma como los candidatos eran postulados por sus respectivos institutos políticos y si con motivo de dicha selección se afectaba algún derecho fundamental de los afiliados.

Sin embargo, los constantes reclamos de la sociedad en alcanzar mecanismos que garanticen la transparencia de los procesos eleccionarios, en los cuales los partidos políticos han jugado un papel fundamental, hoy en día se han reproducido al interior de dichas organizaciones, es decir, existe la tendencia de que la

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

postulación de candidatos al seno de dichas organizaciones debe realizarse en forma clara y con estricto apego a los procedimientos previstos en los respectivos estatutos.[8]

Lo anterior ha provocado que se haya incrementado, en los últimos años, el número de impugnaciones ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en contra de los acuerdos de emitidos por las autoridades electorales federal o locales, mediante los cuales se aprueba el registro de fórmulas o listas de candidatos a los distintos cargos de elección, por considerar que no corresponden a los resultados del procedimiento de selección interna establecido en los estatutos o, en los reglamentos de elecciones internas de cada partido político, cuando se haya celebrado, y por ende, se estiman violatorios del derecho político-electoral a ser votado.

Es preciso advertir, a reserva de que se analizará con mayor detalle, que los aspectos relativos a la negativa por parte de la autoridad electoral para conceder el registro como candidatos a aquellos ciudadanos postulados por los partidos políticos, se encuentran debidamente tutelados en la legislación electoral vigente, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.[9] Sin embargo, no ocurre lo mismo con los conflictos que derivan del incumplimiento a los procedimientos establecidos en los estatutos o en su caso, los reglamentos de elecciones internas de los partidos políticos para la postulación de candidatos.

No es raro encontrar casos de ciudadanos que en el proceso de selección interna, ya sea a través del voto directo, celebración de asamblea o cualquier otra forma de designación prevista en los estatutos de un partido político, obtienen la postulación como candidatos a cualquier cargo de elección popular; sin embargo, al momento del registro correspondiente aparecen, porque así lo solicitó su parti-

---

[8] En efecto, en diversas ocasiones se ha criticado el excesivo poder que tienen las dirigencias de los partidos políticos respecto al control que ejercen en la selección de candidatos, siendo los únicos agentes políticos que deciden la postulación. *Cfr.* Oñate Pablo, *op. cit.*, p. 263.

[9] El artículo 80, párrafo 1, inciso d) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, vigente a partir del 22 de noviembre de 1996, establece que el juicio podrá ser promovido en los casos en que se "considere que se violó el derecho político electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular...".

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

do, con el carácter de suplentes e incluso su nombre no figura en la fórmula correspondiente, o bien, tratándose de listas de candidatos por el principio de representación proporcional, al momento del registro, ciudadanos que lograron mejores posiciones en el listado, de repente, aparecen en lugares con menos posibilidades de obtener la respectiva constancia de asignación o incluso, se solicita el registro de listados o planillas de candidatos en los que aparezca el nombre de ciudadanos que ni siquiera fueron elegidos mediante los procedimientos internos, por citar sólo algunos ejemplos.

La falta de reglamentación apuntada, ha generado que la Sala Superior del Tribunal Electoral le dé cauce a las impugnaciones derivadas de los vicios en los mecanismos internos de selección de candidatos, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, partiendo de la premisa de que "aquel ciudadano que con legitimación e interés jurídico impugna el acto de registro de uno o varios candidatos, y sostiene que los mismos no fueron elegidos conforme a los procedimientos estatutarios del partido que los presentó, lo que está haciendo en realidad es argüir que la voluntad administrativa de la autoridad electoral, que dio lugar al registro, es producto de un error provocado y, en caso de demostrarse, solicita se declare su invalidez a fin de que se ordene la restitución del promovente en el derecho político-electoral violado".[10]

Esta forma de canalizar las demandas de justicia de los ciudadanos afectados en la esfera de su derecho al voto pasivo por actos emanados de los propios partidos, se ha considerado como una de las causas que han despertado interés en el tema de la vida interna de los partidos políticos,[11] en particular con la conveniencia o no de que las autoridades electorales intervengan en la resolución de dichas controversias y, que eventualmente, puedan modificar, revocar o dejar sin efectos los actos y resoluciones tomados por las organizaciones políticas en estas materias.

---

[10] Véase sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral en el expediente SUP-JDC-037/2000.

[11] Se estima que las demás causas que han despertado interés por lo que ocurre al interior de los partidos políticos tienen que ver con la aplicación de las normas estatutarias relativas a la afiliación, suspensión y expulsión de sus miembros, elección designación y remoción de sus dirigentes, el correcto ejercicio de las finanzas partidistas, etcétera.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Sin duda alguna, se trata de una cuestión controvertida, máxime si tomamos en consideración que los partidos políticos han argumentado que la injerencia por parte de cualquier autoridad en la revisión de actos realizados con base en sus estatutos debe ser limitada y con miras a no caer en decisiones que vulneren derechos constitucionales como los de asociación, autodeterminación, autoorganización o autogobierno de los ciudadanos libremente asociados.

Es preciso, considerar también que el Tribunal Electoral en la búsqueda de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos que acuden a solicitar justicia, ha sostenido los criterios relativos a que el Instituto Federal Electoral cuenta con la facultad de revocar los actos de los partidos que sean contrarios a sus estatutos, a la ley o que violen derechos políticos de sus afiliados, a grado tal que puede ordenar incluso que se restituya a los afectados en el goce de los derechos que les sean violados,[12] además de conocer de infracciones a los estatutos e imponer las sanciones respectivas,[13] lo cual, a juicio de los partidos políticos, pone en peligro aún más su autonomía e independencia.

Actualmente los partidos políticos han pretendido poner remedio a esta controversia, a través de una propuesta contenida en la iniciativa de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), presentada el 19 de junio del presente año, por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México ante el Senado de la República.

En dicha iniciativa se proponen modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, bajo los siguientes términos:

---

[12] Véase la tesis que figura bajo el rubro: "Derechos político-electorales. Su violación por parte de los partidos políticos no sólo faculta al Consejo General del Instituto Federal Electoral a imponer la sanción correspondiente, sino que lo constriñe también a restituir al afectado en el goce del derecho violado", publicada en la Revista *Justicia Electoral*, suplemento 5, México, 2002, pp. 53–54.

[13] Véase la tesis que figura bajo el rubro: "Elecciones internas de los partidos políticos. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, tiene atribuciones para conocer de infracciones a los estatutos e imponer las sanciones respectivas", publicada en la Revista *Justicia Electoral*, suplemento 5, México, 2002, pp. 62–63.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

- Adicionar una fracción segunda al artículo 27, en la cual se establezca que es atribución exclusiva de los órganos internos de los partidos políticos interpretar sus estatutos, y los instrumentos normativos que de éstos deriven.
- Que mediante reforma al artículo 38, párrafo 2, se establezca que los propios partidos sean quienes resuelvan en definitiva cuestiones atinentes a los temas de afiliación, suspensión y expulsión de sus miembros, elección, designación y remoción de dirigentes y postulación de candidatos a cargos de elección popular, dejándose, perfectamente establecido en la ley, la limitante para que ninguna autoridad externa pueda modificar, revocar o dejar sin efectos los actos y resoluciones definitivas tomados por las organizaciones políticas en estas materias.
- Se establezca como atribución exclusiva de los órganos internos de los partidos políticos, interpretar sus estatutos y los instrumentos normativos que de éstos deriven para efectos de su aplicación interna, y resolver sobre peticiones de restitución de derechos de sus miembros; evitando así que la autoridad administrativa o jurisdiccional electoral realice tales actos de interpretación. En consecuencia, se propone adicionar un segundo párrafo al artículo 82 del Cofipe y recorrer el actual, ocupando el tercer lugar, a fin de que se le impida al Consejo General del Instituto Federal Electoral, la facultad de interpretar las referidas normas estatutarias y resolver sobre peticiones de restitución de derecho político alguno.
- Precisar, mediante la adición de los numerales sexto y séptimo al artículo 270 del código, que el único procedimiento para que el Consejo General del Instituto conozca de presuntas violaciones al código, será el relativo a la imposición de sanciones, el cual en ningún caso tendrá como finalidad la de restituir a los miembros de los partidos y agrupaciones políticas en sus derechos internos.

En relación con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la iniciativa en comento propone:

- Establecer en el artículo 10, párrafo 1, inciso f), que serán improcedentes los medios de impugnación en los que se pretenda impugnar actos o resoluciones de partidos o agrupaciones políticas.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

- Adicionar al artículo 79 de la ley las fracciones 2 y 3, mediante las cuales se establezca que el juicio para la protección de los derechos político-electorales, no procederá cuando se pretenda impugnar determinaciones que adopten partidos y agrupaciones políticas en las materias de afiliación, suspensión y expulsión de sus miembros, elección, designación y remoción de dirigentes y postulación de candidatos a cargos de elección popular.

Según se puede apreciar, lo que se busca con la iniciativa de reformas en comento es el imponer límites a la participación del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral en la intervención de las decisiones internas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, dejando claro que serán ellos mismos quienes resuelvan en definitiva, entre otras, las cuestiones atinentes a la postulación de candidatos a cargos de elección, así como a la interpretación de sus documentos básicos.

Sin embargo, se estima que con la propuesta de reformas en comento, no se resuelve el fondo del problema, pues es omisa con respecto a la manera en que se propone se resolverán eficientemente todas las controversias que se susciten con motivo de la aplicación o inobservancia de las normas internas de los partidos políticos, y de la forma como se garantizará la protección de los derechos fundamentales de sus afiliados, quienes en la actualidad, a falta de mecanismos eficaces buscan la tutela jurisdiccional apuntada.

Bajo estas condiciones, queda claro que no existe el menor de los intentos por solucionar el aspecto toral de esta controversia, esto es, definir de qué manera se pueden adecuar las normas electorales a fin de conciliar por un lado, el respeto de la vida interna de los partidos políticos y por otro, la protección del derecho político electoral de ser votado, cuya tutela es considerada como uno de los mayores logros de las reformas constitucionales de 1996, ya que por vez primera se crea un sistema de medios de impugnación en materia de control de la constitucionalidad tratándose de derechos político-electorales.[14]

---

[14] Artículo 41, párrafo segundo, base cuarta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, establece: "...IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en materia electoral...Dicho sistema...garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar ser votado y de asociación..."

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

IV. El control jurisdiccional de la postulación de los candidatos

La protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, de votar, ser votado, de asociación política y de afiliación partidista, reconocidos en el artículo 35, fracciones I, II y III, así como en el 41, base primera, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente, debe garantizarse abatiendo cualquier obstáculo que impida su libre ejercicio. Es por ello, que en la base cuarta del artículo 41 constitucional, al establecerse el sistema de medios de impugnación en materia electoral, se precisó claramente que uno de sus objetivos sería el garantizar la protección de los referidos derechos políticos de los ciudadanos.

Asimismo, en el artículo 99 constitucional preceptúa que "... Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: ... V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado, y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país..."

Acorde con lo anterior, en el artículo 189, párrafo 1, inciso f) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[15] se faculta a la Sala Superior del Tribunal Electoral para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

De la misma forma, en el Libro Tercero de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se reglamentan los aspectos relativos a la procedencia, competencia, trámite, sustanciación y resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En el ámbito del Derecho Internacional Público, nuestro país ha estado vinculado, en materia de derechos político electorales, a diversos instrumentos, cuyas disposiciones, en lo que importa, se reproducen a continuación:

---

[15] Reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996, con motivo de la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala:

"I. Toda persona tiene el derecho de participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
II. Toda persona tiene derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país..."

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece en su artículo 25 lo siguiente:

"Todos los ciudadanos gozarán... de los siguientes derechos y oportunidades:
a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
b. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.
c. Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

Así también, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que:

"I. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
a. De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b. De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y
c. Tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

De conformidad con las normas señaladas con anterioridad, queda claro que en nuestro país se encuentra regulada, constitucional y legalmente, la salvaguarda de los derechos político-elec-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

torales de los ciudadanos a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la vía del juicio para la protección de los referidos derechos fundamentales.

Bajo estas condiciones, es preciso enfatizar que el respeto al derecho al voto pasivo, se encuentra tutelado sólo en aquellos casos en que exista el rechazo de la autoridad electoral para registrar a un ciudadano como candidato o se niegue la entrega de la constancia de mayoría o de asignación respectiva por parte de la autoridad electoral.[16]

En efecto, un número importante de impugnaciones presentadas ante el Tribunal Electoral, en contra de la negativa de registro de candidatos por parte de las autoridades administrativas electorales, tiene que ver con los aspectos propios del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, esto es, nacionalidad, residencia, impedimentos temporales (ejercicio de funciones públicas), goce y disfrute de derechos político-electorales, etcétera, las cuales han formado un importante catálogo de criterios jurisprudenciales relacionados con dichos tópicos.

Sin embargo, las violaciones al derecho de los ciudadanos para ser postulados como candidatos para algún cargo de elección popular, derivadas de la práctica de un procedimiento ilegal de selección al interior de un partido político o de la ausencia de éste, no encuentran el andamiaje jurídico suficiente que permita su tutela efectiva.

Si bien es cierto que los partidos políticos se encuentran obligados, en términos del artículo 27, párrafo 1, inciso g) del Cofipe, a establecer en sus estatutos las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan las disposiciones en ellos contenidas, así como los medios y procedimientos de defensa, no menos cierto resulta que los órganos de vigilancia, constituidos al interior de los propios partidos, se tornan insuficientes, pues generalmente, dichos entes guardan una dependencia directa de las cúpulas de dichas organizaciones, y por tanto, en la mayoría de los casos, prevalecen las decisiones que se toman al interior del instituto político en materia de selección de candidatos, en perjuicio de los derechos fundamentales de sus afiliados.

---

[16] Artículo 80, párrafo 1, inciso d) de la LGSMIME.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

No obstante lo anterior, aquellos ciudadanos que consideran que su derecho al voto pasivo ha sido objeto de violación, ante la falta de un mecanismo eficaz de protección al interior de su partido, han acudido a la jurisdicción electoral cuestionado el registro de los candidatos por estimar que el mismo adolece de vicios ocurridos en el respectivo proceso de selección.

Es preciso advertir que en los casos arriba citados, lo que se impugna es el registro de candidatos, mas no el proceso de selección interna cuya legalidad se cuestiona. Lo anterior, en virtud de que el Tribunal Electoral ha establecido que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es improcedente en contra de actos provenientes de los partidos políticos, toda vez que, de conformidad con las normas constitucionales y legales, dichos entes políticos no pueden ser sujetos pasivos de dicho juicio, pues el sistema de medios de impugnación se encuentra íntimamente vinculado con actos de autoridad electoral.[17]

Dichas impugnaciones han encontrado respuesta por parte del Tribunal Electoral, en primer lugar, porque dicho órgano jurisdiccional tiene la encomienda, tanto constitucional como legal, de velar por el respeto a los derechos político-electorales de los ciudadanos, tan es así que ha establecido que para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, de conformidad con el contenido del artículo 79 de la LGSMIME, se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual, y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los derechos políticos, entre ellos, el de ser votado en las elecciones populares,[18] y en segundo lugar, porque de conformidad con diversas normas previstas en el código electoral, los partidos políticos se encuentran obligados a establecer y respetar las normas para la postulación democrática de sus candidatos.

---

[17] Véase la tesis de jurisprudencia que figura bajo el rubro "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Es improcedente contra actos de partidos políticos", publicada en la Revista *Justicia Electoral*, suplemento 5, México, 2002, pp. 19–20.

[18] Véase la tesis de jurisprudencia que figura bajo el rubro: "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Requisitos para su procedencia", publicada en la revista *Justicia electoral*, suplemento 4, México, 2001, pp. 17–18.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

En efecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contiene diversas obligaciones en materia de selección de candidatos, a saber:

- En el artículo 27, párrafo 1, inciso d), se prevé que los estatutos de los partidos establecerán, entre otras normas, las relativas a la postulación democrática de sus candidatos.
- Por su parte, el artículo 36, párrafo 1, incisos d) y f), regula como derecho de los institutos políticos el de postular candidatos en las elecciones federales en los términos previstos por el código, así como participar en las elecciones estatales y municipales.[19]
- En materia de obligaciones de los partidos políticos, el artículo 38, párrafo 1, incisos a y e), se prevé que deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar tanto su conducta, como la de sus militantes a los principios del estado democrático, respetando... los derechos de los ciudadanos. Asimismo, se encuentran compelidos a cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos.
- Adicionalmente, los partidos en la solicitud de registro de candidaturas, deberán señalar y manifestar por escrito, entre otros elementos, que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político.[20]

De lo anterior se puede desprender que los partidos políticos se encuentran obligados legalmente a respetar los procedimientos internos previstos en sus respectivos estatutos para la selección de los candidatos a los diversos cargos de elección popular.

Conviene precisar además que la constancia de registro de un ciudadano como candidato a un cargo de elección emitida por la

[19] Interpretando sistemática y funcionalmente esta disposición, podemos derivar que los términos previstos para la postulación de candidatos se encuentran, entre otras, las relativas al respeto a las normas para la postulación democrática, prevista en el artículo 27, párrafo 1, inciso d) citado, con independencia de que se trate de un proceso electoral federal o local.

[20] Artículo 178, fracción 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

autoridad electoral, sólo sirve para demostrar que dicho organismo lo registró con tal carácter, pero tal documento no acredita, por sí mismo, las circunstancias por las que fue postulado por su partido político, tales como el que provenga de un procedimiento de selección interna, en cumplimiento a los documentos básicos del propio instituto político.

En este orden de ideas, ha sido un criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral,[21] que las decisiones internas de los partidos políticos realizadas en términos de los estatutos son obligatorias para todos sus afiliados y dirigentes, quienes se encuentran compelidos a respetar la postulación de candidatos del partido a cargos de elección popular, cuando hayan sido seleccionados conforme al estatuto y, en su caso, los reglamentos de elecciones internas.

En tal virtud, se ha sostenido que los funcionarios o representantes partidistas que estatutaria o legalmente se encuentran facultados para realizar los registros correspondientes ante las distintas autoridades electorales única y exclusivamente respecto de los ciudadanos seleccionados de conformidad con las reglas previamente consignadas por la normatividad interna.

De no acontecer así, el Tribunal Electoral ha determinado que aquellos ciudadanos que, habiendo sido seleccionados mediante los mecanismos o procedimientos establecidos por los estatutos del partido, se encuentran legitimados para intentar, según sea el caso, los medios de impugnación ordinarios y/o extraordinarios que contemplan las leyes locales y federal, en contra de los actos o resoluciones de las autoridades electorales que hubieren afectado el registro combatido.[22]

Esto es así porque uno de los elementos esenciales para la creación de los actos jurídicos administrativos, género al cual pertenecen los actos electorales, consiste en que los mismos sean producto

---

[21] Véase la tesis de jurisprudencia que figura bajo el rubro: "Registro de candidaturas. Es impugnable sobre la base de que los candidatos no fueron electos conforme a los estatutos del partido postulante", publicada en la revista *Justicia electoral*, suplemento 5, México, 2002, pp. 26-27.

[22] Véase la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-110/2001.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

de una voluntad administrativa libre y carente de vicios. Por ello, para el registro de candidatos resulta necesario que se satisfagan todos los requisitos que fija la ley, entre ellos, el que los ciudadanos que postulen los partidos políticos hayan sido electos de conformidad con los procedimientos que establecen sus propios estatutos, o en su caso, los respectivos reglamentos de elecciones internas.

También se ha considerado que en el código se han obviado algunos requisitos, con el objeto de agilizar la actividad electoral en la que el factor tiempo juega un papel fundamental. Esto explica que el legislador no exija una detallada comprobación documental sobre la satisfacción del requisito a que se refiere el párrafo anterior, sino que toma como punto de partida, el principio de buena fe con que se deben desarrollar las relaciones entre la autoridad electoral y los partidos políticos, así como la máxima de experiencia relativa a que, ordinariamente, los representantes de los partidos políticos actúan de acuerdo con la voluntad general de la persona jurídica que representan y en beneficio de los intereses de ésta. Por ello, sólo exige, como ya se mencionó, que en la solicitud de registro deba expresarse que el candidato o candidatos fueron seleccionados de conformidad con las bases estatutarias del partido de que se trate.

Ahora bien, la presunción legal que contiene el referido código a la declaración que realizan los partidos políticos al momento de presentar una solicitud de registro en relación con uno o varios candidatos es considerada como una premisa *iuris tantum* que, por lo mismo, admite prueba en contrario.

De lo anterior, se puede desprender que si bien, no existe un mecanismo expresamente señalado para la tutela de las violaciones al derecho al voto pasivo de un militante partidista por incumplimiento a las normas internas de selección, también lo es que se ha formado un control jurisdiccional de dichos actos partidistas, el cual, a nuestro juicio, en forma alguna, vulnera o restringe la autodeterminación de los partidos políticos, toda vez que la actuación del juzgador se limita a verificar si en la postulación de los candidatos se cumplió o no con el procedimiento previsto en sus documentos básicos y, en caso de ser necesario, se ha procedido a ordenar la restitución del derecho al voto pasivo afectado, en términos de lo previsto en el artículo 84, párrafo 1, inciso b) de la ley adjetiva de la materia.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Cabe señalar además que las autoridades electorales, ya sea administrativa o jurisdiccional, en forma alguna se involucran en la vida interna de los partidos políticos, pues a éstos les corresponde exclusivamente el derecho para establecer las normas para la postulación democrática de sus candidatos, es decir, son los partidos políticos los que fijan las normas a las que se habrá de sujetar la selección de las candidaturas.

Empero, una vez que los estatutos y demás documentos básicos son aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, o bien, se someta cualquier modificación de los mismos a la declaración de procedencia constitucional y legal por parte del referido consejo, en términos de lo dispuesto en los artículos 30, 31 y 38, párrafo 1, inciso l), surtirán sus efectos y en consecuencia, dichas normas serán obligatorias para todos los afiliados y dirigentes de los partidos.

V. Conclusiones

Se estima que el control jurisdiccional de la postulación democrática de los candidatos debe ser integral y no limitarse a los actos y resoluciones de las autoridades electorales, mediante los cuales se niegue el registro de los candidatos a los cargos de elección, sino que debe abarcar aquellos actos en los que, burlando la buena fe de la autoridad administrativa, se pretenda registrar a candidatos que no fueron seleccionados conforme a los estatutos de los partidos políticos.

En este sentido, contrariamente a lo sostenido en la exposición de motivos que ha sido materia de comentario, en la cual se pretende limitar la intervención de las autoridades electorales en diversos asuntos domésticos de los partidos políticos, entre ellos, el relativo a la postulación de candidatos, se deben asegurar de manera eficaz las condiciones mínimas de democracia interna, y establecer auténticos procedimientos de revisión que garanticen el respeto a los derechos político-electorales de sus afiliados.

Se hace necesario encaminar las leyes electorales hacia un modelo que permita la intervención de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, exclusivamente en las decisiones internas de los

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

partidos políticos que vulneren el derecho a la postulación de candidatos a los distintos cargos de elección y con ello, garantizar la protección plena de los derechos fundamentales de sus militantes.

Finalmente, se debe considerar que las condiciones de competencia electoral que hoy en día prevalecen, en las cuales la mayoría de los contendientes cuentan con posibilidades reales de obtener el triunfo, obligan a los partidos políticos a desarrollar, de manera transparente y con estricto apego a sus estatutos, los procedimientos de selección interna de sus candidatos. Lo anterior, en virtud de que una práctica que cada vez es más constante en nuestra sociedad, se hace consistir, en lo que podríamos catalogar como "fuga de candidatos", esto es, que aquellos militantes que son marginados de las candidaturas, buscan la postulación a través del patrocinio de partido diverso de aquel que los rechazó, e incluso, se han presentado casos en los que dichos ciudadanos obtienen el triunfo en los respectivos procesos eleccionarios.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO, Y SU URGENTE DEMOCRATIZACIÓN EN LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN DE DIRIGENTES Y ELECCIÓN DE CANDIDATOS

*Felipe de Jesús Domínguez Muñoz**

SUMARIO: I. Introducción; II. Generalidades; III. Origen de los partidos políticos; IV. Definición de partido político; V. Sistemas de partidos; VI. Los partidos políticos: urgencia de su democratización en los procesos de elección de dirigentes y candidatos a distintos cargos políticos.

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace veinticinco años el sistema político mexicano ha mostrado notables cambios estructurales en la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo, federal o estatal, así como a nivel municipal, ello obedece al reclamo justo de organizaciones sociales y políticas, que solicitaban procedimientos confiables y transparentes para la elección de los distintos cargos de elección popular, sean estos del carácter que fueren, por esa razón el Gobierno mexicano comenzó a realizar cambios en el sistema político–electoral que se tradujeron en espacios de representación de las distintas fuerzas políticas en las que antes ni su voz contaba.

El sistema llamado de representación proporcional incluido en la Ley Electoral Federal de 1977, que permitía el registro de candi-

* Secretario de Procesos Internos del Comité Distrital Estatal del PRI.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

daturas plurinominales no resolvió el problema fundamental de las elecciones, hubo necesidad de diversos movimientos sociales pero sobre todo políticos, lo que orilló no sólo al Estado mexicano sino a la sociedad civil, a comenzar con una reforma de fondo en materia electoral, pues no era suficiente que los partidos políticos minoritarios contaran con representación en el Congreso de la Unión, porque todavía existían candados como la cláusula de gobernabilidad que le permitía al partido en el Gobierno mantener su proyecto político sin consenso y de arriba hacia abajo, es decir, de manera unilateral.

Los partidos políticos "pequeños" comenzaron a levantar la voz, reclamando órganos de conducción de los procesos electorales constitucionales completamente imparciales, profesionales, autónomos e independientes en la toma de decisiones al Gobierno mexicano, lo que en su momento era impensable, la sociedad mexicana fue punto de equilibrio fundamental para que estas reformas se cristalizaran en la Constitución Federal y la Ley Electoral reglamentaria de los procesos de elección.

Tuvieron que pasar muchos años en reformas, adiciones y derogaciones, en materia electoral, para que los actores de los procesos políticos, tales como la ciudadanía, las autoridades electorales y los partidos políticos, contaran con reglas claras y precisas que permitieran, por un lado, garantizar el ejercicio del sufragio universal, libre, directo y secreto; y por otro, contar con órganos electorales que le garantizaran a la sociedad que el resultado obtenido de las actas de escrutinio y cómputo eran coincidentes con la voluntad de los electores que habían ejercido su derecho constitucional de votar; sin embargo, y a pesar de que en estos momentos en los que las reglas políticas ya han probado su eficacia sobre todo en los procesos de 1997 y de 2000, todavía a la ciudadanía, a los órganos electorales, partidos políticos, pero en gran medida a los militantes de éstos, no están convencidos de la verdadera democratización en el sistema mexicano, es decir, anteriormente la preocupación fundamental de los actores políticos era proporcionar certeza en los resultados electorales, seguridad y libertad a los electores en los procesos de renovación de los poderes públicos, ahora la sociedad comienza a voltear a ver a los partidos políticos, entidades fundamentales en el proceso democrático de nuestro país, que juegan un papel muy im-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

portante para el ciudadano común, y que no están garantizando o permitiendo procedimientos confiables en la postulación de sus dirigentes al interior de los institutos, o bien la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

Ese es el motivo de este trabajo, presentar los problemas que actualmente enfrentan los partidos políticos en México, y propuestas para posibles soluciones. Anteriormente todavía hace un par de años las organizaciones políticas únicamente se fijaban en que los órganos electorales (administrativos o jurisdiccionales) se apegaran a los principios de legalidad, imparcialidad, independencia, profesionalismo, equidad y objetividad, y jamás se percataron que también se ocupa de reformas de fondo al interior de todos los partidos políticos que le garanticen a la sociedad que los dirigentes o candidatos a puestos de elección fueran seleccionados conforme a los normas estatutarias, y bajo procedimientos democráticos, pues no basta con que el Instituto Federal Electoral, a través del Consejo General, pudiera llegar a sancionar a aquellas instituciones políticas que no cumplan con sus obligaciones, sino que además, hace falta que exista un procedimiento vigilado y observado para que toda aquella persona que desee ocupar cargos de dirección partidista o bien de elección popular, tenga la plena confianza de que sus derechos políticos estarán plenamente protegidos.

II. Generalidades

Los partidos políticos surgieron desde épocas muy antiguas, pero se formalizaron hacia 1850, siendo precursores de tal movimiento las organizaciones existentes en Inglaterra. Para nuestros días, el partido y su teoría son una realidad sociológica y un tema académico insoslayable para quienes incursionamos en las cuestiones de poder, del Estado y en general de la vida política.

Ahora bien, estas instituciones tienen primeramente un profundo contenido sociológico que va haciéndose jurídico en la medida en que las diversas legislaciones lo van acogiendo en su seno, hasta llegar a su actual constitucionalización. Ello se fue logrando y operando lentamente dentro del régimen representativo y de acuerdo a la extensión del sufragio universal.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Los partidos políticos se desarrollaron en un tiempo relativamente corto, hasta convertirse en los canales más importantes a través de los cuales sus miembros luchan por conquistar el poder del Estado. Surgen a la vida como resultado de la combinación y pugna de los distintos intereses propios de toda comunidad humana. Xifra Heras, en su caracterización sociológica de los partidos presenta como formaciones sociales integradas por un vínculo sociológico y un fin político.

La primera característica lleva a preguntarnos cuál es el vínculo sociológico que mantiene unidos a los miembros de un partido, encontrando la respuesta en la afinidad de intereses e ideas de todos sus miembros. Se puede afirmar que en un partido se da una existencia objetiva independiente de la existencia individual que cada uno de sus integrantes posee.

En cuanto al segundo elemento, formado por el fin político que caracteriza a los partidos, es posible afirmar que radica fundamentalmente en la conquista del poder para ejercer el gobierno y estar en condiciones de poner en práctica la realización de su programa y su doctrina.

III. Origen de los partidos políticos

El origen de los partidos políticos es muy viejo: desde que se ha presentado el fenómeno político; si bien las condiciones de cada época han hecho que tenga distinta formación e integración, y aun sean llamados facciones, banderías, camarillas, etc. Sin embargo, se puede decir que tiene mayor analogía con los tiempos actuales, el proceso que se produce con el Estado moderno.

Efectivamente, la facción es en cierta forma un antecedente del partido, pero se distingue de él, en virtud de perseguir propósitos particulares sin programas superiores y, en especial, por sus medios ilegítimos y anormales para llegar al poder, además, por no ser una organización permanente. Por otra parte, existen dentro de las formas sociales, algunos grupos organizados que son afines al partido, pero cuyas características nos permiten identificarlos como grupos de presión, los que son considerados por la doctrina como “las asociaciones, coaliciones, uniones u organizaciones sin necesario o estricto objetivo político que en comunicación constante o al menos

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

durante la época de su ejercicio como tales, expresan en vías de hecho un común interés sobre determinada decisión, acción u omisión del gobierno, cuya solución, modificación o cambio redunda necesariamente a su favor".

Podría también mencionarse a otros grupos afines a los partidos, como las llamadas ligas, que son máquinas de propaganda y agitación política integradas con la finalidad de luchar para obtener que se reformen o implanten algunas instituciones o medidas, sin alterar los cimientos y composición estructural del Estado.

Diversos estudiosos de la materia político partidista señalan que la existencia de las formaciones políticas se dan entre los siglos XVII y XVIII, pero se piensa que en realidad se refieren a otros tipos de organizaciones políticas distintas de los partidos, tal vez porque no se puede formular una ley o leyes generales de orden histórico en el problema del origen de los partidos. Su formación no se efectúa del mismo modo, depende en gran parte de las circunstancias particulares y del grado de evolución política en cada país.

Para Maurice Duverger los verdaderos partidos datan de hace un poco más de un siglo. En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos de América) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950, éstos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas esforzándose las demás por imitarlas.

IV. Definición de partido político

Partiendo de los elementos que constituyen la esencia de los partidos políticos, como son el vínculo sociológico y la finalidad política, algunos autores elaboran sus definiciones. Así, Edmund Burke expresa que un partido es "una reunión de hombres que aúnan sus esfuerzos para ponerlos al servicio del interés nacional, sobre la base de un principio al que todos se adhieren". Para Hans Kelsen, los partidos son factores en la formación de la voluntad que agrupa a los hombres que coinciden en la misma opinión, asegurándoles su participación en la marcha de los asuntos públicos.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Sánchez Agesta dice que los partidos son "formas de organización de la clase política [...] Cuyo fin inmediato es la posesión y el ejercicio del poder político organizado para establecer, reformar o defender un orden como articulación de los fines que respondan a las convicciones comunes de sus miembros".

El sociólogo sudamericano Alfredo Poviña define a los partidos políticos que parece reunir los aspectos generales que los caracterizan al decir que "un partido es una agrupación permanente y organizada de ciudadanos que mediante la conquista legal del poder público, se propone realizar en la dirección del Estado un determinado programa político social". De dicho concepto se encuentran los tres elementos fundamentales que explican la naturaleza y función de los partidos:

a) La agrupación política de los ciudadanos organizados en forma permanente.
b) La conquista legal del poder público como un medio.
c) La realización de un programa político social como una finalidad.

Los elementos señalados parten de un punto de vista sociológico, proporcionándonos una idea clara de los que son los partidos políticos del mundo occidental, por lo que se refiere a los llamados partidos del mundo socialista, los elementos en ellos contenidos no resultan adecuados para explicar su existencia, porque basta que pensemos en los partidos comunistas, que no admiten la posibilidad de existencia de un partido opositor, para considerar que si no hay partido que aspire al poder, difícilmente encaje en los elementos expresados.

V. Sistemas de partidos

Es un acierto el tomar en consideración el número de partidos políticos que participan en la vida pública de una comunidad para establecer el tipo de gobierno que en ella se practica. Prescindiendo del régimen de partido único, y con referencia a los partidos parlamentarios, puede afirmarse que los regímenes políticos se hallan directamente afectados por el número de partidos, pues la actividad desarrollada por las mayorías o las minorías es muy distinta

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

según se hallen organizadas en un solo partido o en una coalición de partidos.

Según el número de partidos existentes en una comunidad política, los sistemas partidistas se pueden dividir en:

- Sistema de dos partidos;
- Sistema pluripartidista;
- Sistema de partido único, y
- Sistema de partido dominante.

Sistema de dos partidos. En este sistema, la lucha por el poder entre dos partidos es altamente competitiva. A pesar de la denominación de bipartidista, pueden existir en este sistema uno o dos partidos más que por ser muy pequeños y escasa su influencia política, no llegan a alterar la influencia bipolar y predominante de los dos partidos básicos.

Son necesarias dos condiciones para que pueda hablarse de este sistema: 1) que dos grandes partidos dominen la vida política ocupando la mayoría de los puestos parlamentarios, y 2) que estos partidos actúen democráticamente a través de un sistema electoral riguroso. Históricamente el bipartidismo tiene muy importantes antecedentes en la primera mitad del siglo XIX, en donde los aristócratas conservadores se oponían a los burgueses liberales. Con el transcurso del tiempo los partidarios de la corriente liberal se dividieron, haciendo surgir a los partidos radicales que militaron en los partidos de izquierda, dando lugar así, a principios de este siglo, a la oposición entre conservadores y laboristas.

Desde el punto de vista hipotético, el sistema bipartidista se caracteriza por la alternación que ambos partidos hacen frecuentemente del poder y por la posibilidad de que la gran masa de electores pueda tener dos opciones al ejercer el sufragio. Al cumplirse los anteriores requisitos se estaría en presencia de un sistema bipartidista constituido en un excelente mecanismo de gobierno popular capaz de solucionar problemas. La competencia dentro de este sistema tiene limitaciones, es frecuente que los afiliados de un partido estén de acuerdo con todos los principios que rigen sus postulados de política internacional, pero no lo estén con los que rigen su política interior con la cual su preferencia tiene ciertos

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

límites, no es menos cierto que la opinión pública pide una simplificación del juego político. La instauración de un bipartidismo la satisfaría. Traería consigo no solamente la estabilidad indispensable a los gobiernos modernos, sino también la claridad que necesita imperiosamente una democracia "de masas". El bipartidismo permite, al menos, identificar a los responsables de una política, y limitar la inevitable deformación de la voluntad popular.

Sistemas pluripartidistas. Este sistema, como su nombre lo indica, es aquél que se presenta en una comunidad política cuando existen varios partidos, los cuales son producto de diversas circunstancias sociales, económicas, religiosas y políticas, en razón de alianzas y de principios ideológicos. Los países europeos e iberoamericanos implantaron este sistema fundamentalmente durante la primera mitad del siglo XX.

Los inconvenientes de este sistema son muchos, siendo tal vez el tripartidista el que presenta el menor número de ellos, pues cuando uno de los tres dispone de una mayoría absoluta, la oposición la forman los otros dos que constituyen fuertes minorías; si por el contrario, existe entre los tres un equilibrio semejante, uno de ellos, el del centro, se ve obligado a inclinarse a la derecha o a la izquierda, dando lugar a los llamados gobiernos de coalición.

El régimen pluripartidista presenta muy serios inconvenientes, entre los que Sánchez Agesta apunta:

- El gobierno de partidos no supera una división en una discusión de opiniones sobre el gobierno, sino que por el contrario, sirve para organizar esta división, que en el plano de las clases sociales no supone sino organizar su lucha;
- El multipartidismo determina una inestabilidad gubernamental a consecuencia de la mutuación de las coaliciones parlamentarias;
- Finalmente, la existencia de coaliciones de varios partidos en los equipos de gobierno motiva la heterogeneidad de los gabinetes, formados siempre sobre la base de alianzas y compromisos de programas e intereses distintos, con lo que se dificulta la aplicación de una política coherente, precisa y eficaz.

En un sistema pluripartidista, los partidos políticos pueden coaligarse o aliarse en tres distintos niveles, como son: el electoral,

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

el parlamentario y el gubernamental. Las alianzas electorales son muy diversas, según la forma de escrutinio y el grado de unión pueden ser tácitas o expresas, locales o nacionales... En el plano parlamentario, los partidos pueden unirse a favor o en contra del gobierno. Todos los grados y formas de alianza se dan en este dominio, desde la coalición fortuita y excepcional hasta la unión organizada con instituciones comunes.

Sistema de partido único. Este sistema se caracteriza por la existencia de un solo partido político que no permite ninguna clase de competencia, pretende tener el monopolio de toda la actividad política e identificarse con la voluntad de toda la nación. Mientras que en el mundo occidental las agrupaciones políticas han configurado un Estado de partidos, en el mundo socialista se ha integrado el llamado Estado partido. Es así, porque existe entre los dos una total identificación, en que la única autoridad legítima se encuentra depositada en el propio partido, que es en última instancia el que controla toda la acción política dentro del Estado.

El partido único es el resultado de la reafirmación de la fuerza de los partidos, que deseando ser exclusiva, acaba eliminando a todos los demás que pretendan oponérsele. El llamado partido único ha recibido muy serias críticas, se ha dicho que este sistema "no puede superar la parcialidad esencial a todo partido: no realiza el encuadramiento de la totalidad del pueblo. El programa de un partido único sólo puede interesar y convencer a una parte de los ciudadanos, y en el Estado de partido único forzosamente existen ideologías complementarias que permanecen fuera del mismo. Por este motivo, los partidos únicos poseen una base oligárquica más fuerte que los otros y por su origen, su forma de reclutamiento y sus funciones están abiertas sólo a una minoría nacional (clasista, étnica, ideológica, etc.).

Sistema de partido dominante o hegemónico. La noción de partido dominante tiene su base en la correlativa de la doctrina dominante entendida como "armazón general del pensamiento", siendo imposible a sus adversarios competir con ella. En este sistema existen varios partidos contendiendo por el poder, pero el predominio de uno hace nugatorios los esfuerzos de los otros, en virtud de la concurrencia de muchos elementos circunstanciales y de las fuerzas políticas y económicas que lo nutren y sostienen, las que han obtenido una situación de privi-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

legio como consecuencia de un movimiento triunfante con orientación democrática y liberal.

El partido dominante es el reflejo de las fuerzas sociales que dieron lugar a la nueva orientación del Estado, por lo que concentra el apoyo y simpatía de las grandes mayorías populares. Pero conforme se va racionalizando e idealizando la doctrina, va perdiendo su base de sustentación política, requiriendo de nuevos apoyos que encuentra en los grupos privilegiados por el sistema. Y es así, cuando el partido dominante se convierte en un instrumento al servicio de intereses minoritarios, estableciendo las reglas de un juego político que le permita seguir conservando el poder.

El partido dominante no pretende convertirse en único, debido fundamentalmente a la vocación democrática de la Nación en que se encuadra, ya que al hacerlo se alejaría por completo de ella. Por esta razón necesita de una oposición controlada que no le signifique riesgos para la pérdida del poder, pero que genere ante la ciudadanía la ilusión de una contienda electoral apegada a la legalidad.

El enfoque de Giovanni Sartori sobre el partido dominante es el que establece con mayor exactitud a este sistema, distinguiéndolo de otros dos que son: partido predominante y partido hegemónico. Considera al primero "como un sistema en el cual no solamente pueden subsistir otros partidos, sino que existen con eficacia, como legítimos competidores del partido predominante.

Por consiguiente, el sistema de partido predominante es un sistema pluralista, en el cual, de hecho no se verifica alternación. En cuanto al hegemónico, piensa que es un sistema en que pueden subsistir otros partidos además del dominante, pero como "partidos satélites a los cuales no es permitido competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y sobre la base de paridad".

Esta situación deriva de la ideología dogmática de algunos regímenes, en cuyo caso se le llama de "hegemonía ideológica" o de la necesidad de los regímenes autoritarios, de recibir una buena información para ejercer la autoridad, dando lugar a una "hegemonía pragmática", en la que los partidos existen como estructuras artificiales creadas por el gobierno.

Un verdadero partido dominante tiene que pulsar cotidianamente las inquietudes populares y estar atento a las necesidades políticas del momento, procesándolas en fórmulas que las adecuen a la ideo-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

logía partidaria. En estas condiciones, el partido sostiene al sistema, procurándole elecciones periódicas que reiteran la voluntad legitimadora del pueblo para sus gobernantes. El régimen, a su vez, fortalece el mecanismo para el mejor cumplimiento de sus tareas, explicando la identidad entre partido y régimen.

La permanencia del partido dominante es más probable que su desaparición, por lo que es de pensarse que en la esencia de todo partido de esta naturaleza está el ser limitado en el tiempo, pues el proceso mismo de evolución política que se produce en los pueblos con este sistema, va creando contradicciones entre los intereses del grupo privilegiado que se hace menos flexible y las minorías que se sienten marginadas y sin oportunidades de una efectiva participación política, las que optan por abandonar las reglas del juego o buscar refugio en la clandestinidad. Esta situación pone en peligro la estabilidad y unidad propia del régimen de partido dominante. Es de preverse entonces, que el desenlace de esa pugna puede conducir a tres alternativas, que son: la autocracia con tendencia al sistema de partido único; la apertura democrática con propensión al pluripartidismo de tipo parlamentario y la revolución.

En el primer caso, la alternativa surge de la circunstancia de un endurecimiento, provocado por la presión que ejercen los grupos conservadores del sistema, que apegados al privilegio e imposibilitados de otorgar concesiones sin hacer peligrar sus más caros intereses, utilizan todos los medios a su alcance para reprimir las demandas de los opositores, hasta llegar al extremo de forzar al sistema para que con mano dura cancele las opciones políticas en forma autocrática, prohibiendo la existencia legal de otros partidos.

En el segundo caso, un diagnóstico a tiempo, logrado en la coyuntura del desequilibrio, favorecida por las posibilidades de un crecimiento económico, considera como la mejor solución una apertura democrática, que para conservar la estabilidad y unidad del sistema lo transforma de partido dominante a pluripartidista con predominante mayoría, ampliando así los cauces de la participación política y estableciendo los mecanismos que permitan una mejor redistribución de la riqueza, a través de diversas reformas que conducen al fortalecimiento de los partidos minoritarios, su integración en las labores congresistas o parlamentarias y a evitar las tensiones sociales que producen las tremendas desigualdades.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Ahora bien, en el tercer caso se presenta cuando no es posible arribar al régimen de partido único, como una consecuencia de la falta de hegemonía de los grupos radicales y conservadores del poder, ni tampoco abrir las puertas a los grupos descontentos y marginados de la acción política, quienes al no tener otras opciones, debido al anquilosamiento del sistema, empiezan a generar su resquebrajamiento que conduce finalmente a la revolución.

VI. Los partidos políticos: urgencia de su democratización en los procesos de elección de dirigentes y candidatos a distintos cargos políticos

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo que contempla a los partidos políticos nacionales como entidades de interés público, los cuales tienen el derecho de participar además en las elecciones estatales y municipales, teniendo como fin el 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.

Asimismo, les garantiza a los partidos políticos nacionales el contar de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, teniendo derecho por tanto al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, al financiamiento público y privado, conforme a las modalidades que establece la ley, con el propósito de integrar y mantener en funcionamiento a sus órganos de dirección nacional, estatales y municipales, y estar en condiciones de participar periódicamente en las elecciones para la renovación de los poderes públicos del Estado.

En la fracción III del artículo 41 de la Constitución Federal se establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de per-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

sonalidad jurídica y patrimonio propios y que en el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) es ley reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, en el que establece los derechos y obligaciones de los ciudadanos, los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos, las atribuciones y funciones de los órganos electorales encargados de organizar y calificar las distintas elecciones federales constitucionales, así como los procedimientos en las distintas etapas del proceso electoral, incluso desde antes que éste inicie como en el caso de la revisión de las solicitudes de las agrupaciones interesadas en constituirse como partido político nacional, es decir, si bien es cierto que todavía quedan pendientes reformas electorales que establezcan ciertas garantías para el ciudadano, también lo es que el Cofipe es una ley federal que garantiza la transparencia del proceso electoral y sobre todo la alternancia del poder de los distintos partidos políticos que contienden en los procesos de renovación.

Se puede decir que tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son instituciones que ya probaron y demostraron su eficacia sobre todo en la pasada elección federal constitucional de 2000, en el que un partido distinto al Revolucionario Institucional, asumió por primera ocasión la máxima magistratura de los Estados Unidos Mexicanos. Considero que ahora es tiempo de que los partidos políticos nacionales revisen su interior y comiencen a pensar y a realizar acciones que se encaminen a recobrar la confianza de la propia ciudadanía, pues no debemos olvidar que sólo a través de los institutos políticos los ciudadanos pueden alcanzar el poder y por esa razón es necesario fortalecer el sistema de partidos políticos en México, que sin duda alguna contribuirá en la vida democrática nacional. Tratando de llegar al punto deseado considero necesario hacer algunas precisiones, a partir de la constitución del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, prácticamente podemos decir que la transición política del poder en nuestro país está garantizada hacia el exterior de los partidos

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

políticos, concluyendo que los ciudadanos ahora están plenamente seguros de que su voto se ejerce en un ambiente de tranquilidad, autenticidad, y sobre todo sin presión para elegir al candidato o candidata a distintos puestos de elección popular; sin embargo, ahora el problema fundamental consiste en que los partidos políticos nacionales que participan en las elecciones constitucionales, no garantizan del todo que sus dirigentes o candidatos sean seleccionados de acuerdo a los procedimientos democráticos que incluso los artículos 27, párrafo 1, inciso d); y 38, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, les obliga a hacerlo y que adicionalmente el Consejo General del Instituto Federal Electoral cuenta con atribuciones para conocer de infracciones a los estatutos de los partidos políticos y, en su caso, imponer la sanción que corresponda, lo anterior según lo establecido en los artículos 82, párrafo 1, incisos w) y z) así como del 269, párrafo 2, inciso a) y 270 del Código Electoral Federal.

A pesar de que la normatividad electoral establece la posibilidad de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral sea competente para infraccionar al partido político nacional que incurra en alguna violación en sus estatutos, lo que no necesariamente garantiza en estos momentos la plena legalidad en los actos internos de los institutos políticos. Esto es así en virtud de que, como sabemos, antes de la solicitud de registro legal de candidatos a cargos de elección popular, los partidos políticos deben llevar a cabo sus procesos internos cuidando que se ajusten a lo establecido en sus estatutos; sin embargo, no es del todo cierto pues sabido es que los institutos políticos a través de los dirigentes en turno, no siguen sus normas internas para la postulación de candidatos, por esa razón se hace necesario que las organizaciones políticas hoy más que nunca le apuesten a la consolidación de sus respectivas fuerzas para el caso de que los ciudadanos comiencen a creer en el sistema de partidos, en los partidos políticos, en sus líderes, pero sobre todo que los procesos de elección interna de candidatos se lleven a cabo con plena certeza y apegados al principio de legalidad.

Es sabido que las organizaciones o agrupaciones políticas que pretenden constituirse en partido político para participar en elecciones federales deben obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral, con ello gozan de derechos, prerrogativas, y desde luego

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

deben cumplir con sus obligaciones, por ello es que la misma Ley Federal Electoral establece que los partidos deben ajustar su conducta a las disposiciones establecidas en la Constitución y en la ley, siendo el propio Instituto el encargado de vigilar que las actividades de éstos se desarrollen con apego a la legalidad.

Sin embargo y a pesar de lo que establece la ley, llegado el momento de los procesos internos de selección de candidatos, los partidos políticos en ocasiones vulneran los principios de legalidad, imparcialidad, certeza y objetividad, desde la emisión de la convocatoria respectiva hasta antes de la solicitud de registro del candidato ante el órgano electoral competente, por esa razón es necesario realizar reformas en materia electoral para que los militantes y ciudadanía en general cuenten con la certeza de que los candidatos a distintos cargos de elección popular fueron seleccionados por la vía democrática.

Puede ser de gran utilidad el hecho de que se integre una comisión imparcial de partidos políticos encargados de organizar y calificar sus elecciones internas, independientemente de los órganos electorales que se encargan de vigilar y ordenar los procesos constitucionales, con esto se garantiza que las convocatorias para elegir candidatos cuenten con los requisitos, tiempos, formas y modalidades apegados al principio democrático, sin candados, que pudiesen obstaculizar el legítimo derecho de todo ciudadano para ser postulado para un cargo de elección, protegiendo con ello los derechos político electorales de todo ciudadano.

Es necesario precisar la pertinencia de que exista un Consejo de Partidos Políticos, con el propósito de dejar intacta la labor de los Institutos Federal y Estatales Electorales, pues en ocasiones dirigentes de partidos y de sindicatos han solicitado la intervención de estos órganos electorales con el objeto de que organicen sus elecciones internas; sin embargo, ha sido criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el establecer que la atribución conferida a dichos órganos escapa de los fines y funciones con los que cuentan para organizar procesos internos de los partidos políticos, y en un momento dado atentaría contra los principios de imparcialidad e independencia que deben regir su actuación, pues en caso de que se pretendiera involucrar a los Institutos Electorales en dicha función haría, de entrada, dudar de su independencia

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

y autonomía, lo cual resulta inadmisable. Por ello, la razón de proponer la creación de un Consejo de Partidos Políticos en la que se organicen, califiquen y resuelvan los conflictos internos de los partidos en los procesos de renovación de dirigencias nacional, estatal y municipal, así como en los procesos de elección de candidatos a todos los cargos de elección popular.

También es necesario integrar en la reforma de partidos políticos, que todo militante o afiliado partidista no pueda renunciar a su militancia dentro de un proceso electoral, sino hasta transcurrido éste. Es común dentro de los procesos internos de los partidos políticos que los militantes que se registran para participar como precandidatos a un cargo de elección popular que no logran obtener la candidatura pretendida amenacen al partido político con el hecho de renunciar a su militancia e integrarse a otro que sí le otorgue esa oportunidad anhelada, y ese tipo de actitud ayuda a debilitar el sistema de partidos políticos y trae como consecuencia el abstencionismo de la ciudadanía en el momento del día de la elección.

Como ejemplo podemos citar el siguiente: En el proceso interno de algún partido político en donde otorga el registro a dos precandidatos a presidente municipal, se realiza el procedimiento de elección abierto y uno de ellos obtiene la candidatura con 2,600 votos y el otro con 2,356 votos se queda fuera del proceso constitucional; sin embargo, dado el interés por llegar a ser presidente municipal éste último renuncia a su militancia partidista y decide integrarse en las filas de otro partido político que directamente lo registra como candidato a presidente municipal por el mismo municipio, y llegado el momento de las elecciones sucede que el exmilitante del partido político que le dio la oportunidad de participar en un proceso abierto obtiene el triunfo en la elección constitucional pero sólo con 1,545 votos a favor; lo que lleva a la conclusión que el aspirante que logró ganar la elección interna en un proceso abierto pierde la elección constitucional con el mismo rival, sólo que éste último con una camisa distinta con la que participó en primera ocasión y con menor votación.

Este tipo de hechos llaman a la reflexión de la ciudadanía, de los partidos políticos y de los órganos electorales. Son tiempos en que la sociedad reconoce que los institutos electorales tienen varios procesos, demostrando que la alternancia en México es una reali-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

dad, pero ahora los partidos políticos tienen la obligación de someterse a reglas más claras y transparentes que les garanticen a sus militantes que los procedimientos de elección de candidatos y de renovación de dirigencias se apeguen al principio de legalidad y a la vía del Estado democrático.

Por ello, es necesario además que los militantes —concepto que refiere a los ciudadanos mexicanos que formalmente pertenecen a un partido político, que participa en actividades propias del mismo instituto ya sea en su organización o funcionamiento, y que estatutariamente cuenta con derechos, como el de ser designado candidato a un puesto, y obligaciones, como la de aportar cuotas—; tengan reconocida en la ley el derecho de impugnar las decisiones de los órganos deliberativos de los partidos políticos, cuando en un momento dado consideren que se violó su derecho político de ser votado o cuando en un proceso de elección interna estuviera viciado y con parcialidades y decisiones unilaterales que evidentemente debilitan el sistema de partidos políticos, y provoca que los jóvenes, mujeres y ciudadanos no participen por falta de interés y motivación en los procesos de renovación de los poderes públicos o de dirigencias políticas de los propios institutos.

La necesidad de democratizar los partidos políticos en los procesos de renovación de sus respectivas dirigencias, así como en los procesos de elección de candidatos, no puede seguir limitada por el principio de la autonomía interna de los institutos, por ser entidades de interés público y sobre todo porque sólo a través de éstos los ciudadanos pueden ocupar cargos de elección popular, es decir, el acceso al poder público; por ello, se propone constituir un Consejo de Partidos Políticos que se encargue de vigilar y aplicar una normatividad partidista de carácter general, en la que cuando menos contenga y garantice la verdadera democratización al interior de todos los partidos, es decir, desde los procesos de estructuración o renovación de las dirigencias de los partidos políticos hasta los procesos de elección interna de selección de candidatos.

La constitución de un Consejo de Partidos Políticos vendría a fortalecer el sistema de los mismos, toda vez que ese órgano contaría con facultades para emitir convocatorias para la renovación de dirigencias y postulación de candidatos de los distintos partidos políticos en todos los cargos de elección popular, declararía el ini-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

cio del proceso interno de cada partido, recibiría las solicitudes de registro de los militantes interesados en ocupar las dirigencias de determinado partido o bien la solicitud de registro como precandidato a distintos cargos de elección popular. Asimismo, sería el encargado de declarar la procedencia o improcedencia de los registros solicitados, es decir, verificaría que los militantes interesados en participar en cualquier tipo de elección de dirigencia o de postulación de candidatos, cumplan con los requisitos que los estatutos del respectivo partido político establece. Además, ello traería como consecuencia que los institutos políticos, en principio, regularizaran sus tiempos para renovar sus comités Nacional, Estatal, Municipal o Seccional, trayendo como consecuencia que llegado el proceso electoral constitucional los partidos políticos ya estarían debidamente integrados y en funcionamiento para realizar las actividades concernientes a los procesos electorales constitucionales.

Adicionalmente, los partidos políticos, al contar con un Consejo de esta naturaleza, podrían arreglar posibles inconsistencias en el manejo interno de sus procesos de renovación o reestructuración, ya que los partidos contarían con el derecho de solicitar las autorizaciones para el inicio de sus procesos de renovación de dirigencias o de postulación de candidatos, que desde luego, se haría sin invadir los tiempos y etapas que comprende el proceso electoral constitucional, es decir, en la etapa interproceso electoral, sería el momento idóneo para que los partidos renovaran sus cuadros o bien iniciaran sus procesos internos, trayendo como beneficio el hecho de que ningún militante que ya hubiera sido elegido como candidato a determinado cargo de elección popular iniciara anticipadamente las campañas políticas, porque se quiera o no, el hecho de que existan diversidad de opciones políticas confunde al ciudadano en cuanto al tipo de proceso electivo. Por ello la necesidad de someter a todos los partidos a través de una ley que contemple un Consejo que pueda establecer tiempos, formas y modalidades para todo lo concerniente a los procesos internos de los partidos políticos.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica.

Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Casillas H. Roberto. *Fuerzas de Presión en la Estructura Política*. Impresiones Modernas.

Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. Edit. Nacional.

González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. Editorial Porrúa, S.A.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

EL ESTADO FRENTE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Pablo Gómez**

La relación entre el Estado y los partidos políticos ha sido un tema de discusiones desde el siglo XIX. No hay duda, sin embargo, que en nuestros tiempos los partidos existen gracias a la ley. En otras palabras, el Estado democrático ha establecido las bases de la participación colectiva de los ciudadanos en la lucha política, de tal suerte que los partidos existen y funcionan dentro de un marco jurídico. El alcance de las normas estatales en materia de asociaciones de ciudadanos es justamente el centro del problema.

Una de las características relevantes del Estado democrático es el establecimiento de límites precisos de los órganos del poder. Las garantías individuales son la primera y fundamental barrera para impedir la acción arbitraria del Estado y la diferencia primigenia con el despotismo. Los partidos, por su lado, como asociaciones de ciudadanos, deben contar con un marco de acción libre, es decir, sin interferencia del poder, con el propósito de hacer efectiva la garantía de asociación reconocida a todos los individuos.

¿Cuáles son los fundamentos de la libertad de asociación? Debemos entender que la garantía de los individuos de asociarse con otros sin permiso de la autoridad es la base primera de la formación de partidos políticos y que tal base no se pierde por el hecho de que éstos se encuentren regulados a través de leyes. Existe un límite para las personas, el cual consiste en el carácter lícito del propósito de la asociación. Bajo la democracia, la asociación con propósitos políti-

* Diputado federal por el distrito 23, que se ubica en la delegación Coyoacán, de la Ciudad de México.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

cos se considera lícita, incluyendo el de buscar el acceso de los individuos asociados al poder público, siempre que estos individuos sean ciudadanos ya que solo éstos pueden tener acceso a dicho poder y, por tanto, asociarse para tal fin. Así, basta con que el propósito de un partido sea lícito para que no tenga limitaciones en su operación práctica. El hecho de que algunos de los miembros de un partido cometan delitos no debe implicar la eliminación del derecho de asociación política de éstos y de los demás miembros de tal partido, siempre que el propósito de éste siga siendo de carácter lícito.

Sin embargo, los problemas se han complicado bajo el régimen de registro de partidos políticos. Es el Estado quien reconoce o no a un partido para efecto de ciertos privilegios que únicamente pueden ser disfrutados por los partidos registrados. La base de estos privilegios es el sufragio, es decir, si un partido recibe un determinado porcentaje de la votación nacional adquiere tales privilegios. Este sistema requiere un pase previo de acceso al club de los partidos privilegiados que suele ser una inscripción provisional a la espera de las elecciones, lo cual define unos privilegios normalmente menores, pues no se conoce aún la fuerza electoral del nuevo partido.

La legislación mexicana impone a los partidos varios requisitos, algunos de carácter orgánico y cuantitativo, y otros de carácter cualitativo. Los primeros se refieren a contar con normas internas de determinadas características y, también, a mantener afiliados y órganos propios. Los segundos se refieren a declaraciones, tales como compromisos de realizar sus actividades por medios pacíficos y no establecer pactos de supeditación con extranjeros, entre otros. En los hechos, en México existe toda una ley de partidos, aunque las normas conducentes se encuentran dentro del mismo código que rige los procesos electorales.

Por ahora, la cuestión a debate consiste en quién debe decir el derecho interno en los partidos, lo que equivale a preguntar quién debe interpretar los estatutos de los partidos y garantizar los derechos de los miembros de éstos. El Tribunal Electoral ha considerado en varios casos que esto corresponde a la autoridad electoral administrativa y, consecuentemente, al propio Tribunal como garante de la legalidad. Esta posición jurídica atenta contra el derecho de asociación.

La libertad de asociarse implica la de no hacerlo. Pero, además, ningún partido está obligado a tener como asociada a una persona, ya

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

sea como deber de admitirla o de mantenerla como miembro. Ninguna persona podría alegar violación de sus derechos político electorales por no ser admitida como miembro de un partido, de la misma manera que no puede existir violación de esos mismos derechos por ser expulsado de un partido ni por ser destituido de un cargo, ya que no existe en el sistema jurídico mexicano el derecho político de ingresar a un partido ni, siendo miembro de un partido, de ser dirigente o candidato. El derecho de ingreso o el de ser elegido para cargos internos o permanecer en tal o cual cargo es de carácter estrictamente interno, es decir, lo da o no lo da el estatuto que es un sistema de normas elaborado y aprobado por los miembros del partido sin intervención del Estado y como expresión de la libre voluntad de asociación de los individuos.

Existe el derecho al voto pasivo, es decir, a ser votado, pero no existe un derecho público de ser candidato de un determinado partido. Aunque la ley señala que los procedimientos para elegir a dirigentes y candidatos de los partidos deben ser democráticos y ciertos, no existe ningún criterio sobre lo que es democrático en la elección de tales dirigentes y candidatos. Las diferencias en los métodos internos de elección en los partidos mexicanos difícilmente podrían ser mayores. Para decirlo de otra manera: el *dedazo* está considerado como un método democrático mientras que existen votaciones internas e, incluso, plebiscitos electivos abiertos. El debate sobre lo que son procedimientos democráticos dentro y fuera de los partidos es completamente vigente pero forma parte de la lucha política, por lo que no es materia de decisiones administrativas y judiciales. En otras palabras, bajo el Estado democrático ninguna autoridad puede recibir el mandato de resolver sobre el carácter democrático de tal o cual procedimiento en una asociación libre de individuos, pues la democracia adquiriría, con tal pretensión, un carácter despótico.

Pero se dice que la intervención del Estado no es sobre la democracia pretendida, sino sobre la aplicación de las normas internas de los partidos. Sin embargo, esta discusión nos lleva exactamente al mismo punto, es decir, a tener que definir si tal o cual interpretación o acto de aplicación de algún precepto estatutario es correcta o no lo es. Si el derecho interno de un partido es determinado por el partido, la garantía de tal derecho está contenida en éste mismo. Para garantizar los derechos de los miembros de un partido tiene que aplicarse un sistema jurídico completo y esto es justamente lo

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

que la ley les exige tener a los partidos, ya que éstos deben definir sus procedimientos de ingreso, permanencia, elección y postulación, así como contar con órganos para aplicar las normas.

Ningún partido mexicano tiene consagrado en sus normas el derecho de sus miembros de acudir a la autoridad electoral en procura de la garantía del ejercicio de sus derechos como integrante del partido. Por tanto, la autoridad del Estado que conoce el recurso de un miembro de un partido lo hace en tanto que ése es ciudadano y tiene derechos político electorales, pero entre los cuales no se consignan los derechos que cada partido establece para sus miembros.

Existe, por otro lado, la obligación de los partidos de aplicar sus normas, pero esto tampoco implica que el Estado deba ser quien las interprete. Si un partido no cumple con sus normas podría ser sancionado por la autoridad pero sin que ésta interprete tales normas. Por ejemplo, si un partido carece de uno o varios de sus órganos, la autoridad lo puede multar, pero no puede nombrar dirigentes o reconocer a ciertos miembros del partido como dirigentes. Sin embargo, el Tribunal ha ordenado la restitución en el cargo de un dirigente de un partido político, lo que equivale a nombrarlo pues aquél ya había sido separado del mismo.

Se llegó en un caso a modificar la lista de candidatos mediante la aplicación de un criterio contrario al usado para definir las otras listas de la misma elección y del mismo partido, de tal manera que mientras que en una de esas listas los candidatos ocuparon sus lugares en razón de un criterio, en las otras el criterio fue enteramente diferente. Aquí se observan las contradicciones inevitables a las que conduce la pretensión del Tribunal Electoral de interpretar los estatutos de los partidos.

Es verdad que se producen injusticias dentro de los partidos y que éstos han llegado a registrar como candidato a quien no había sido nombrado, sin que los órganos de control interno asuman su responsabilidad y fallen en justicia, pero la injusticia no es exclusiva de los partidos sino que la podemos observar en fallos de autoridades del Estado. Por ello, es mejor que sean los partidos los que cometan sus propias injusticias a que éstas sean producto de la acción de las autoridades del Estado. Los partidos llenos de injusticias perderán miembros y, por tanto, votos, hasta su extinción legal.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

La autoridad judicial electoral de última instancia que comete una injusticia contra un candidato o contra un colectivo que ha tomado una resolución en pleno ejercicio de sus prerrogativas políticas lesiona gravemente la libertad de asociación, realiza un acto de intervención en la vida política de un conglomerado de personas libremente asociadas, transgrede los límites que el Estado democrático ha impuesto históricamente a los poderes públicos y abusa del poder que se le ha conferido.

Es cierto que las injusticias cometidas por los partidos contra candidatos suyos que finalmente no son registrados como tales no se superan en la medida en que en México no existe la figura de candidato independiente, pero es mejor luchar por el establecimiento de este mecanismo de autopostulación que seguir poniendo y quitando candidatos por parte de la autoridad judicial electoral. Se ha llegado al extremo de resolver sin que el perjudicado tenga verdadera posibilidad de comparecer, pues ningún candidato suele estar al tanto de los estrados en los órganos electorales de los estados, de tal manera que, cuando voltea a ver, el Tribunal ya lo ha pasado del número siete al número once de una lista plurinominal, como recientemente ocurrió en el estado de Guerrero.

En el mismo sentido de lo que hasta aquí se ha expuesto conviene examinar el carácter de los partidos políticos. En ninguna norma se ha establecido que los partidos sean autoridades públicas. Cuando el Tribunal resuelve sobre un recurso presentado en contra de un acuerdo de algún órgano electoral estamos frente a un acto de autoridad, pero no es en ésta donde se ha originado el acto en sí, sino en un partido el cual carece de la calidad de ser autoridad. No es lo mismo ser una entidad de interés público que ser una entidad de derecho público. La diferencia es sencillamente toda. Sin embargo, en los casos de nombramiento de candidatos y de elección o remoción de dirigentes, el juicio de protección de derechos político electorales convierte en los hechos a los partidos en autoridades responsables. Es materialmente imposible que un órgano administrativo tenga intervenidos a los partidos para dar fe de todos los actos relacionados con la elección de dirigentes y candidatos, pero, además, eso sería enteramente ilegal. ¿Qué ocurre cuando un órgano electoral resuelve no registrar a dirigentes o candidatos arguyendo violaciones estatutarias internas? Podría ese partido quedarse sin

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

dirigencia y, por tanto, sin forma de operar en todos los aspectos, es decir, desaparecer virtualmente, o podría quedarse sin candidatos o tener candidatos que no respalda y que fueron designados por el órgano electoral como si éste fuera un partido político. Vendría después la instancia judicial, y si en ésta se confirman las decisiones administrativas, ya no hay nada que hacer: ese partido desaparece o deja de postular candidatos por resolución del Estado.

El mayor peligro al que nos enfrentamos es que la autoridad electoral administrativa y, consecuentemente, el Tribunal Electoral se conviertan en órganos del Estado que reconozcan o desconozcan dirigentes y candidatos, es decir, que pongan y quiten lo que solamente corresponde por derecho a los miembros de los partidos políticos dentro de cada uno de éstos. Cualquier decisión en este sentido afecta gravemente el derecho de asociación que es la capacidad de asociarse para tomar decisiones con independencia del Estado.

En el pasado, en México hubo partidos *paraestatales* que eran dirigidos políticamente desde el Poder Ejecutivo. Esa era una intervención del Estado en aquellos partidos y, en general, en el sistema de partidos. No deberíamos pasar de aquella lamentable situación a un nuevo método en que el Estado intervenga desde los órganos electorales y desde los tribunales de este mismo carácter. *Judicializar* —por llamarle de esa forma— la vida interior de los partidos no sólo es un error sino también un atropello del Estado y un corrimiento de los límites de los poderes públicos en perjuicio de las asociaciones libres de los individuos. Tal corrimiento es, por tanto, de carácter despótico, como lo son todos aquellos actos que disminuyen la libertad y hacen crecer la intervención del Estado en los asuntos de los individuos libremente organizados.

Por último, y aunque no sería necesario, hay que decir que el financiamiento público de los partidos tampoco debería ser un argumento para promover la intervención del Estado en la vida de éstos, como se pretende con frecuencia. El gasto del Estado en los partidos obedece a otras consideraciones relacionadas con las condiciones generales y concretas de la competencia. En cambio, la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos debería estar mucho más desarrollada para garantizar el correcto financiamiento y la llamada equidad de la competencia política, lo cual nos podría llevar a examinar los dos escándalos de la elección del año 2000, pero éste es otro tema.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

LA GARANTÍA JUDICIAL DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*J. Jesús Orozco Henríquez**

SUMARIO: I. El Estado constitucional democrático de derecho y la garantía judicial de la democracia interna de los partidos políticos; II. El control judicial de la democracia interna de los partidos políticos en el derecho comparado; III. Régimen mexicano para la tutela judicial de la democracia interna de los partidos políticos y posibilidades de reforma; IV. Criterios relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el tema, y V. Consideraciones conclusivas.

El propósito de mi intervención es proporcionar un panorama sobre la garantía judicial del derecho político-electoral de asociación de los ciudadanos mexicanos, cuya vertiente de afiliación —se sostiene— incluye la democracia interna del correspondiente partido político, así como ponderar algunas posibilidades de reforma o reinterpretación jurisdiccional del ordenamiento vigente para asegurar una tutela judicial completa y efectiva sobre el particular, con algunas referencias teóricas y de derecho comparado que apuntan en tal dirección; asimismo, comentar una iniciativa legislativa reciente para reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con el objetivo explícito de

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México bajo licencia para desempeñar aquel cargo.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

impedir que el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación interpreten los estatutos de los partidos políticos y conozcan de asuntos relacionados con la selección de sus dirigentes y candidatos, así como con el régimen disciplinario de sus afiliados.

Es claro que mi intervención es a título estrictamente personal y desde una perspectiva exclusivamente académica. Sobra decir que lo que finalmente establezca el marco constitucional y legal debe ser —y así lo garantizará el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— cabalmente observado tanto por autoridades electorales como por los ciudadanos y demás actores políticos.

La tesis que me propongo defender es que el contenido de la referida iniciativa legislativa es contrario a las exigencias teóricas y jurídicas del Estado constitucional democrático de derecho que postulan tanto la filosofía del derecho como la filosofía política y consagran nuestro ordenamiento constitucional y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, la tendencia que se observa en el derecho comparado, así como a la evolución histórica de la protección judicial de los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos; incluso, desde la perspectiva de la ciencia política, una reforma en tal sentido, lejos de fortalecer a los partidos políticos, se estima que podría acentuar una crisis de los mismos en nuestro país (recuérdese, por ejemplo, que en una encuesta que publicó el IFE en el 2000, el 34% de los entrevistados manifestó que les tenía poca confianza a los partidos políticos y el 25% expresó que nada de confianza les tenía;[1] en otra encuesta, recientemente presentada por la Secretaría de Gobernación, el 27% expresó que les tenía poca confianza, el 18% casi nada y el 29% nada de confianza,[2] lo cual resulta cada vez más preocupante).

Ante la multiplicidad de aspectos que podría abarcar la denominada democracia interna de los partidos políticos, en el presente trabajo se hace referencia a los términos como se establece la respectiva exi-

---

[1] *Cfr.*, Encuesta Nacional de Valores de la Cultura Política, en *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*, Julia Flores Dávila y Yolanda Meyenberg, coordinadoras, Instituto Federal Electoral e Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

[2] *Cfr.*, Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, disco compacto, Secretaría de Gobernación, México, 2001, cuadro 33.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

gencia constitucional y/o legal en diversos países, además de las formas de control jurisdiccional previstas para garantizarla, distinguiendo al efecto la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político, la nulidad o rechazo de estatutos antidemocráticos, así como los medios de impugnación en contra de los procedimientos internos de selección de dirigentes partidarios o de candidatos a cargos de elección popular, o bien, de las decisiones intrapartidarias de expulsión de afiliados o imposición de otras sanciones.

I. El estado constitucional democrático de derecho y la garantía judicial de la democracia interna de los partidos políticos

Como se adelantó, la protección jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos es una de las exigencias teóricas y jurídicas del Estado constitucional democrático de derecho que postulan tanto la filosofía del derecho como la filosofía política, como se analiza en el presente apartado, en el entendido de que, como se abordará en el apartado 3, tales postulados también se encuentran consagrados en nuestro ordenamiento constitucional y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México.

La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos. Sin la existencia de partidos no puede haber democracia auténtica o, lo que es igual, democracia pluralista. Sin unos partidos estables, es decir, socialmente arraigados y con el grado suficiente de cohesión o disciplina interna, no cabe que la democracia sea una forma de organización política eficaz ni, mucho menos, perdurable. En este sentido, por ejemplo, aunque para Kelsen la democracia es fundamentalmente una cuestión procedimental,[3] éste ya señalaba que la democracia no es

[3] *Cfr.*, Kelsen, Hans, "Los fundamentos de la democracia", en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988, p. 210 ["… la democracia (es) ante todo una cuestión de procedimiento, de método específico de creación y aplicación del ordenamiento social que constituye la comunidad; éste es el criterio distintivo de ese sistema político al que se llama propiamente democracia"].

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

concebible sin la existencia de partidos políticos; en sus palabras: "La democracia moderna descansa... sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático".[4]

El relevante papel que los partidos políticos desempeñan en las modernas democracias pluralistas (y que constitucionalmente tienen reconocido, como es el de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, atribuyéndoseles en algunos países la naturaleza jurídica de "entidades de interés público", o bien, funciones cuasi públicas como "sujetos auxiliares del Estado" en el ámbito electoral, y otorgándoseles el monopolio o cuasi-monopolio para la postulación de candidaturas para los cargos públicos de elección popular), justifica que el Estado les proporcione, de manera equitativa, elementos y recursos para llevar a cabo sus actividades (a través de ayuda financiera directa o la posibilidad de acceder en forma gratuita a los medios públicos de comunicación social), y exige, al mismo tiempo, que se extreme la obligación (también impuesta por las constituciones y/o las leyes) de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, con lo cual se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de los fines y funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendados y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado.

Al respecto, pese a las dificultades y a la casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido —recuérdese la llamada *"ley de hierro de la oligarquía"* a que se refiere Michels—,[5] probablemente la salida de la crisis de legitimidad que hoy afecta a los partidos políticos dependa, en no escasa medida y como advierte Manuel Aragón, de la capacidad de éstos para dotarse de una razonable democracia interna.[6] "La patología de los

---

[4] *Ídem*, *Esencia y valor de la democracia*, tr. de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, México, Colofón, 1992, pp. 35-36.

[5] *Vid*., Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, tr. Enrique Molina de Vedia, t. 2, 4ª reimp., Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1991, pp. 164-180.

[6] *Cfr*., Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 139-142.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

partidos afecta el funcionamiento de los órganos del poder. Por esta razón —sostiene Diego Valadés— la regulación de los partidos propende a incorporar normas que garanticen su democracia interna y su probidad pública".[7]

De este modo, la exigencia de democracia interna de los partidos políticos tiene por objeto impedir que un eventual déficit democrático o funcionamiento autocrático de estas organizaciones se traduzca en una consecuente merma en el mecanismo de la representación política y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático.[8] Al respecto, resulta oportuno traer a colación lo sustentado por el Tribunal Constitucional de España en la STC 56/1995:

> [E]l mandato constitucional conforme al cual la organización y el funcionamiento de los partidos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, una *carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado,* [pues] difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado si sus estructuras y su funcionamiento son autocráticos, [de forma que] los actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda "manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación" en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden (STC 75/1985).

Aun cuando las razones anteriores tenderían a justificar la exigencia de democracia interna de los partidos políticos en todo Estado constitucional democrático de derecho, como una obligación o "limitación" no aplicable a las asociaciones en general, persistiría la duda acerca del alcance o grado en que los órganos (administrativos y/o jurisdiccionales) del Estado estarían legitimados para involucrarse en (según los críticos de esta posición, ello implicaría

---

[7] *Cfr.*, Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 65.

[8] *Cfr.*, Navarro Méndez, José Ignacio, "La aportación de la justicia constitucional a la definición de modelo de partido en España", en *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Eduardo Espín Templado y F. Javier Díaz Revorio (coords.), Valencia, Cortes de Castilla-La Mancha y Tirant lo Blanch, 2000, pp. 312-313.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

"invadir") la esfera interna de estas organizaciones a fin de garantizar su funcionamiento democrático, pues, pese a las relevantes funciones cuasi-públicas o de interés público asignadas a los partidos y que los hace sujetos de las prerrogativas y subvenciones estatales mencionadas, no pierden su carácter asociativo y, por tanto, el principio básico de su actuación sigue siendo el de libertad, incluida la de autoorganización.[9]

En cuanto al alcance de la exigencia de democracia interna de los partidos políticos, la propia STC 56/1995 del Tribunal Constitucional de España ofrece la aproximación a un concepto "mínimo" de democracia interna, en los términos siguientes:

> [L]a democracia interna se plasma, pues, en la exigencia de que los partidos políticos rijan su *organización y funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno* y, en suma, y esto es aquí relevante, mediante el reconocimiento de unos *derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido.*

Como señala Ferrajoli, toda concepción adecuada de la democracia debe dar cuenta tanto de una dimensión formal como de una dimensión sustancial. La democracia no es simplemente una cuestión de reglas y procedimientos (el "cómo" tomar ciertas decisiones), sino centralmente tiene que ver con "el qué" de las decisiones, lo que supone —entre otros principios del modelo de Estado constitucional democrático de derecho— un respeto irrestricto y una expansión de los derechos fundamentales.[10]

En este sentido, la anterior noción mínima de democracia interna de los partidos políticos sustentada por el Tribunal Constitucional de España, da cuenta de dos manifestaciones básicas: La primera, de carácter formal o procedimental, relacionada con la forma como se distribuye el poder dentro del partido y el grado de participación de los afiliados en la gestión y el eventual control de su ejercicio; la segunda, de carácter material o sustancial, referida al respeto de un conjunto de derechos "fundamentales" de los

---

[9] *Cfr., ibídem.*

[10] *Cfr.*, Ferrajoli, Luigi, "Sobre la definición de 'democracia'. Una discusión con Michelangelo Bovero", en *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, México, IFE-Temas de la democracia, Conferencias magistrales, núm. 13, 2001, p. 15.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

afiliados para conseguir participar en la formación de la voluntad partidaria, lo cual se traduce en un derecho subjetivo de los afiliados respecto o frente al propio partido, con el objeto de asegurar su participación en la toma de decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos.[11]

En términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier órgano jurisdiccional al que le competa garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores fundamentales aparentemente contrapuestos, como es el *derecho de los* ***afiliados*** *a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria* y el *derecho de los* ***partidos políticos*** *a la libre autoorganización*, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos, en el entendido de que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación,[12] en el caso de los partidos políticos ese derecho de autoorganización tiene un límite [también previsto en la Constitución y / o la ley] consistente en el derecho de los propios afiliados a participar democráticamente en su organización y funcionamiento.[13]

La tendencia a fortalecer la tutela judicial efectiva de los derechos político-electorales fundamentales, particularmente de asociación y afiliación, se inscribe —en mi concepto— dentro de la expansión de lo que Ferrajoli denomina el constitucionalismo garantista.[14] El constitucionalismo no sólo es una preciada herencia de las generaciones pasadas que han luchado por el derecho sino—sostiene Ferrajoli— un "programa para el futuro".[15] Ello en un doble sentido: Por una

---

[11] *Cfr.*, Navarro Méndez, *op. cit.* (*supra*, nota 8), pp. 313-314.

[12] Aun cuando la libertad de organización de las personas morales (dentro del respectivo marco constitucional y legal) es consustancial al tratarse del derecho fundamental de asociación, cabe advertir que varios ordenamientos de la región (a nivel constitucional o legal, por ejemplo, Argentina, Colombia, España, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) ponen énfasis sobre tal libertad de los partidos políticos.

[13] *Cfr.*, *ibídem*, p. 315.

[14] *Cfr.*, Ferrajoli, Luigi, "Juspositivismo crítico y democracia constitucional", en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, ITAM, núm. 16, abril 2002, pp. 16-17.

[15] *Cfr.*, *ibídem*.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

parte, reclama la tutela efectiva de los derechos fundamentales mediante las técnicas garantistas adecuadas y, por otra, el que la democracia constitucional sea un paradigma en ciernes, exige que la garantía deba extenderse, entre otras direcciones, frente a todos los poderes, no sólo los poderes públicos sino frente a otros "poderes" no públicos, como los partidos políticos (e, incluso, los particulares), que, dada su situación de predominio, pueden vulnerar los derechos fundamentales de sus afiliados o militantes.

En este sentido, no sólo cabe ejercer un control jurisdiccional indirecto de los actos internos de los partidos políticos para asegurar su apego al principio democrático, a través de la impugnación que se haga de algún acto de autoridad administrativa que se base en el respectivo acto partidario o le otorgue eficacia jurídica al mismo, sino, eventualmente y en aquellos países cuyo orden jurídico así lo contemple, un control jurisdiccional directo mediante la impugnación que se haga respecto de determinado acto partidario que se estime violatorio de los derechos político-electorales de alguno de sus afiliados.

En efecto, atendiendo también a la doctrina alemana y austriaca de "la eficacia de los derechos fundamentales en el tráfico jurídico privado",[16] la protección jurisdiccional frente a entidades, grupos o individuos particulares distintos a los órganos del poder público se justifica más cuando se trata de partidos políticos, no sólo por la referida función constitucional relevante que desempeñan y su carácter cuasi-público en el ámbito electoral o, incluso, la naturaleza de entidades de interés público que se les reconoce en diversos países (como México), sino por su posición preponderante o de predominio frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de sus actos sería también injustificada, pues podría hacer nugatorio el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, máxime el monopolio o cuasi monopolio que en varios países se les ha conferido para la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

[16] Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán y los trabajos de Stern y Alexy, por ejemplo.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Someter al imperio del derecho a quienes ejercen el poder político y garantizar, así, los derechos fundamentales, constituye uno de los principales objetivos del Estado constitucional democrático de derecho. Como advierte Manuel Atienza, en una sociedad democrática "es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder".[17] En todo caso, cabe tener presente que uno de los mayores desafíos del constitucionalismo —como lo destaca Eduardo García de Enterría—[18] es reducir, al mínimo, las inmunidades al control jurisdiccional del poder, toda vez que —como lo pone de relieve Guillermo O'Donnell—[19] entre los déficit más graves de la legalidad en América Latina se encuentra la existencia de poderes fácticos por encima de la ley, que, desde luego, deben erradicarse. En este sentido, si los partidos políticos ejercen un poder político real susceptible de violar derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos —particularmente de sus afiliados—, con riesgo de que tal violación devenga en irreparable si no es combatida oportunamente, no habría justificación alguna para excluir los actos internos partidarios del control jurisdiccional en cuanto su constitucionalidad y legalidad.

No parece discutible, pues, que los tribunales (ya sea los de carácter constitucional o, según la competencia asignada en los diversos países, los ordinarios o los electorales) puedan verificar si la actuación de los órganos de los partidos es conforme con sus estatutos. Si las organizaciones se dan unas reglas, las más importantes aprobadas por su órgano supremo, la primera obligación que se imponen es la de cumplirlas, y el afiliado interesado que aprecie que han sido ignoradas podrá, tras agotar, en su caso, oportunamente las instancias internas del propio partido, ejercer una acción ante los órganos jurisdiccionales competentes.

En este sentido, pareciera injustificada y conculcatoria de las exigencias teóricas y los postulados de un Estado constitucional

---

[17] Atienza, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 310.

[18] *Vid*., García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, Editorial Civitas, 1995, 99pp.

[19] *Vid*., O'Donnell, Guillermo A., *The (un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Juan E. Méndez *et al.* (eds.), Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999, 368 pp.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

democrático de derecho cualquier iniciativa legislativa que pretenda dejar indefensos y sin protección judicial alguna a los afiliados o miembros de un partido político frente a los actos —eventualmente, arbitrarios— de sus dirigentes u órganos internos.

II. El control judicial de la democracia interna de los partidos políticos en el derecho comparado

La importante función que los partidos políticos están llamados a desempeñar en el Estado constitucional democrático de derecho ha propiciado, a partir principalmente de la finalización de la Segunda Guerra Mundial,[20] que en la mayoría de los ordenamientos constitucionales (en su caso, legales) se les reconozca e, incluso, en la mayoría de los correspondientes a los países de América y Europa Occidental se asegure que los partidos cuenten con un mínimo de elementos materiales de origen público para el cumplimiento de sus fines y se prevea que su estructura y funcionamiento interno deben apegarse al principio democrático.

Así, por ejemplo, diez de las constituciones iberoamericanas prevén en forma explícita que los partidos políticos deberán ejercer una efectiva "democracia interna" (Chile y Uruguay), o bien, que su estructura interna u organización y su funcionamiento deberán ser "democráticos" (Argentina, Costa Rica, Paraguay, Perú, Portugal y Venezuela, bajo la influencia de los términos adoptados por la Constitución de España de 1978, la cual siguió, en buena medida, la Ley Fundamental de Alemania de 1949) o sujetarse a los "principios de la

[20] Durante casi todo el siglo XIX se consideró que la actividad electoral interna de los partidos políticos no debía ser regulada por normas extrañas a las dictadas por los propios partidos, a los que generalmente se les atribuía un carácter privado. En el movimiento constitucional europeo posterior a la Primera Guerra Mundial fue ganando terreno la idea de regular legalmente los procesos electorales internos de los partidos políticos, si bien sólo la Constitución de la República de Checoslovaquia (1920) lo previó expresamente. Por su parte, la legislación y jurisprudencia de los Estados Unidos de América, esta última desde 1921, preveían la posibilidad de regular legalmente y controlar jurisdiccionalmente las correspondientes elecciones primarias de los partidos políticos para la selección de sus candidatos (*vid*., Héctor Gros Espiell, *La Corte Electoral del Uruguay*, IIDH-Capel, San José, 1990, pp. 41ss).

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

democracia representativa" (El Salvador), en tanto que otras cuatro constituciones latinoamericanas sólo lo contemplan en forma implícita, al establecer que los programas, tendencias o fines de los partidos políticos deberán ajustarse a los principios de la correspondiente Constitución y/o del sistema democrático (Ecuador, Honduras, México y República Dominicana), en el entendido de que prácticamente todas las leyes electorales y, en su caso, de partidos políticos de las democracias occidentales (además de los países señalados, por ejemplo, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Nicaragua y Panamá) son explícitas en establecer determinadas exigencias democráticas en diversos aspectos de la vida interna de los partidos políticos (particularmente, en la selección de sus dirigentes y candidatos).

Del análisis de los ordenamientos constitucionales y legales de los países de la región se puede apreciar que, si bien prevén determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos (por ejemplo, que la selección de sus dirigentes y/o candidatos sea a través de procedimientos democráticos o, incluso, de manera más precisa, mediante sufragio universal y secreto, ya sea abierto o reducido a sus afiliados), igualmente delegan en los órganos competentes de los propios partidos, en ejercicio de su facultad de libre autoorganización, la atribución de establecer en sus estatutos o cartas orgánicas las normas atinentes a su estructura y funcionamiento democrático interno; asimismo, con frecuencia aquéllos contemplan la adopción de diversos compromisos de los partidos políticos con los postulados del Estado democrático (los cuales deben quedar incorporados en sus respectivas declaraciones de principios o programas de acción, así como reflejarse en su actuar cotidiano).

Prácticamente la totalidad de los ordenamientos constitucionales y/o legales de las democracias de América y Europa Occidental prevén, en forma explícita o implícita, que los tribunales (constitucionales u ordinarios, o bien, electorales, tratándose de los existentes en Latinoamérica)[21] conozcan de impugnaciones respecto

[21] *Vid.*, Orozco Henríquez, J. Jesús, "El contencioso electoral /La calificación electoral", en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), México, IIDH/Capel, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE, FCE, 1998, pp. 802ss.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

de actos de partidos políticos relacionados con su democracia interna, por la presunta violación del derecho político-electoral de sus afiliados, ya sea en forma directa, donde se combata determinado acto interno partidario, y/o indirecta, a través del acto de autoridad administrativa electoral que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario.

En Alemania, no sólo el Tribunal Constitucional Federal proscribió en 1952 al Partido Socialista del Reich y en 1956 al Partido Comunista de Alemania (encontrándose pendiente de resolver, a solicitud del gobierno federal, así como del *Bundestag* y el *Bundesrat*, lo relativo al Partido Alemán de la Nacional Democracia), sino que a partir de la mencionada doctrina de "*la eficacia de los derechos fundamentales en el tráfico jurídico privado*", los tribunales han conocido de impugnaciones contra actos de los partidos políticos.

Siguiendo el sistema alemán, los artículos 15 y 82, numeral 7, de la Constitución Política de la República de Chile establecen la competencia del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de los partidos políticos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional.

En España, donde no existen tribunales electorales especializados, la jurisdicción civil ordinaria conoce de impugnaciones directas de los afiliados en contra de actos de su partido político, en tanto que la jurisdicción contencioso-administrativa, que también forma parte del Tribunal Supremo, contra actos de la autoridad administrativa que se fundamenten en los estatutos partidarios. El Tribunal Constitucional, por su parte, conoce del recurso de amparo frente a presuntas violaciones de los derechos fundamentales que procedan de particulares (en su caso, los partidos políticos), utilizando la vía indirecta de concederlo frente a la resolución judicial que cierra la vía jurisdiccional ordinaria. A los anteriores cabe agregar, conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos, de 27 de junio, los procesos de declaración de ilegalidad y consecuente disolución de los partidos políticos ("cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático"), o bien, el acuerdo de disolución de un partido político

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

(no sólo cuando su actividad vulnere en forma reiterada y grave los principios mencionados con anterioridad sino "cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos"), bajo la competencia del Tribunal Supremo en Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuya sentencia no podrá ser objeto de recurso alguno salvo el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

La jurisprudencia francesa, por su parte, fundamentalmente liberal respecto del control de las asociaciones, ha establecido que "...la función del Tribunal se reduce a verificar si los Estatutos han sido aplicados reglamentariamente e interpretados de forma adecuada...".

Cualquier controversia sobre la constitucionalidad o legalidad de los estatutos partidarios o sus respectivas modificaciones es competencia, por lo general y en cuanto a los países latinoamericanos, de los respectivos tribunales (cortes, consejos, juntas o jurados) electorales y, en aquellos donde las resoluciones de éstos no son definitivas e inatacables, ulteriormente de la correspondiente Corte Suprema de Justicia o Tribunal Constitucional, en tanto que tratándose de España, como se adelantó, le corresponde a la jurisdicción civil ordinaria si se trata de impugnaciones directas de los afiliados en contra del acto de su partido político, o bien, la jurisdicción contencioso-administrativa si lo que se combate es el acto de registro por la autoridad administrativa, siendo procedente contra la respectiva sentencia el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Bolivia consideró que la Corte Nacional Electoral tiene competencia para resolver, con plena jurisdicción, las controversias sobre modificaciones a los estatutos de un partido político en que se alegue que no se siguió el procedimiento previsto para el efecto.[22]

---

[22] Al respecto, en la Sentencia Constitucional n° 37/2002, Sucre, 4 de abril de 2002, recaída en el recurso directo de nulidad bajo el expediente: 2002-04071-08-RDN, respecto de actos de la Corte Nacional Electoral, el Tribunal Constitucional de Bolivia sostuvo lo siguiente: "...vulnera el Estatuto Orgánico de CONDEPA-MP al haber sido convocado solamente con 11 miembros del Consejo Nacional Patriótico, vulnerando la democracia interna de ese partido porque no participó la mayoría del mencionado Consejo Nacional Patriótico, máxime si los artículos 19 y 23 de la citada Ley de Partidos Políticos claramente establecen que se debe garantizar y velar por el ejercicio de la democracia interna".

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Por su parte, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica se ha considerado competente para conocer de la impugnación de los estatutos de los partidos políticos que se consideren contrarios a la Constitución.[23]

Resulta interesante citar también el caso en que la Corte Suprema de Justicia de Panamá resolvió que era inconstitucional determinado artículo de los estatutos de un partido político, por el cual se pretendía "disminuir o restringir el período para el cual es elegido el Legislador —cinco años—, al imponérsele que tiene que permitir que cada suplente ejerza el cargo por un período mínimo de un año; cuando es una realidad incuestionable que este aspecto escapa a la autonomía que tienen los partidos políticos, en cuanto a la reglamentación de su estructura interna, por tratarse de una materia de rango constitucional, no delegada ni al legislador ordinario ni mucho menos a las agrupaciones políticas partidistas".[24]

Aun cuando, por lo general, son los respectivos afiliados y los demás partidos políticos (en este último caso, cuando se trate de actos de autoridad que convaliden los correspondientes estatutos), quienes se encuentran legitimados para impugnarlos, cabe mencionar que en Colombia se prevé que "Cualquier ciudadano, dentro de los veinte días siguientes a la adopción de la respectiva decisión, podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo Nacional Electoral".

En esta misma línea, por ejemplo, de acuerdo con la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad de Guate-

---

[23] Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, materia: Constitucional, núm. de expediente 01-001414-0007-CO, 12/09/2001. Asimismo, en la resolución no. **1669-1999 del** 24/08/1999, Tipo de Recurso: Interpretación, promovido por Rolando González Ulloa, la propia Sala Constitucional sostuvo que si bien la Asamblea Nacional del Partido Liberación Nacional puede modificar normas del Estatuto, para aplicar la norma modificada debe ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 74 del Código Electoral, así como 73, 96 y 103 del Estatuto del Partido Liberación Nacional; Jurisprudencia: 11095-1997 y Res. Sala Const.: 2881-95 / 2152-92.

[24] Panamá, Corte Suprema de Justicia, Pleno, 29/04/1998, nombre de las partes: Lic. Nohemí Spieguel de Méndez contra el artículo 139 de los Estatutos del Partido Papa Egoró, aprobado por el Tribunal Electoral en la Resolución Nº 87 de 22 de mayo de 1996.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

mala, entre los sujetos pasivos del amparo ante la Sala de la Corte de Apelaciones se encuentran los partidos políticos, cuyas resoluciones, a su vez, son susceptibles de amparo ante la Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad.

Por lo que se refiere propiamente a los procedimientos de selección de dirigentes y órganos partidarios, así como de sus candidatos a cargos de elección popular, varias leyes iberoamericanas prevén que se realice mediante "elecciones" periódicas, según los principios democráticos pero sin precisar que sean directas o indirectas [Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela, así como Argentina, Panamá y Uruguay (si bien en el caso de estos tres últimos sí se precisa, como se explicará, que debe ser a través de elecciones internas o primarias la postulación de candidatos para determinados cargos de elección popular)], o bien, estableciendo que sea a través del sufragio libre y secreto [España, sólo por lo que hace a los órganos directivos partidarios] e, incluso, del voto directo, libre, igual y secreto de sus afiliados, mediante las llamadas elecciones internas o primarias de autoridades partidarias y sus candidatos [Honduras y Paraguay, así como Panamá sólo en cuanto al candidato a la Presidencia de la República] y, todavía más, del sufragio universal (elecciones abiertas), libre, directo, secreto y no obligatorio [Argentina (respecto de candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, así como a senadores y diputados nacionales) y Uruguay (por lo que hace a la elección del candidato a Presidente de la República y de los quinientos integrantes del órgano deliberativo nacional, que es la máxima autoridad del partido)].

En cuanto a la intervención de la autoridad electoral en la organización o supervisión de los procedimientos de selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular, cabe señalar que en Colombia se prevé legalmente que la organización electoral colaborará tanto en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados, como en la de candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales; asimismo, en Honduras, el Tribunal Nacional de Elecciones emite la convocatoria a elecciones internas y designa un representante ante la Comisión Nacional Electoral de cada partido político, encargada

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

de la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de autoridades partidarias y candidatos a cargos de elección popular; por su parte, en la República Dominicana, la Junta Central Electoral tiene facultades para fiscalizar, cuando lo estime necesario o conveniente, por iniciativa o previa solicitud, las asambleas y convenciones que celebren los partidos para elegir sus autoridades o candidatos a cargos electivos a fin de verificar que se ajusten a la ley, los reglamentos y los estatutos, sin lo cual serán nulas; en Chile, la elección interna del candidato a Presidente de la República (o la necesaria ratificación por los afiliados de la postulación que haga el Consejo General del respectivo partido político), se hará en presencia de un fedatario público designado por el Director del Servicio Electoral; asimismo, en Argentina, la justicia federal nombra veedores de actos electorales partidarios a pedido de parte interesada.

Mención especial merece el caso de Uruguay, donde la Corte Electoral, según reforma de 1998, es la que conoce de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones internas de los partidos políticos para candidato a Presidente de la República e integrantes de su respectivo órgano deliberativo nacional, las cuales se celebran en forma simultánea el mismo día en todo el país, siendo su participación como organizadora de tales comicios, dictando las reglamentaciones necesarias para su realización, y, además, como juez de todas las reclamaciones y apelaciones que contra los actos electorales y partidarios se interpongan, cuyas resoluciones tienen carácter inatacable.

En general, la respectiva autoridad electoral (administrativa y/o jurisdiccional) de los países bajo análisis es competente para registrar las postulaciones de cada partido político a cargos de elección popular (en Portugal, tratándose de candidaturas a la Presidencia de la República, su registro es atribución del Tribunal Constitucional), oportunidad en la cual frecuentemente aquélla revisa la satisfacción de los requisitos de elegibilidad del candidato y si el mismo fue elegido en conformidad con el procedimiento legal y/o estatutariamente establecido.

Asimismo, en caso de controversia sobre los procedimientos de elecciones internas o primarias de los partidos políticos para dirigentes o candidatos electivos, cabe acudir, generalmente, al órga-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

no jurisdiccional para combatir el respectivo acto de autoridad que, en su caso, convalide, se base o haga efectivo determinado acto partidario que se estime violatorio de las disposiciones constitucionales, legales o estatutarias, o bien, con frecuencia, una vez agotados los medios de defensa partidarios internos, directamente en contra de este último.

Así, por ejemplo, en Argentina se prevé que corresponde a la justicia federal con competencia electoral ser el contralor, entre otros aspectos, de la vigencia efectiva de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones, así como el de los registros con respecto de las autoridades partidarias, sus candidatos y afiliados; asimismo, es competencia de los jueces electorales, en primera instancia y con apelación ante la Cámara Nacional Electoral, conocer de la elección, escrutinio y proclamación de las autoridades partidarias de su distrito. En este sentido, "Los afiliados y autoridades partidarias pueden acudir a la justicia electoral, con la condición de encontrarse agotada la vía partidaria, ya sea por vía de acción como regla general, ya sea por vía de recurso en el caso de tratarse de una elección interna".[25]

En Bolivia, se establece, en términos generales, que la Corte Nacional Electoral tiene bajo su responsabilidad el control de la legalidad de los procesos electorales internos de los partidos políticos, en tanto que los militantes, siempre que hubieren agotado los recursos internos previstos en los estatutos de su partido, podrán recurrir ante la Corte Nacional Electoral en queja cuando consideren vulnerados sus derechos o que se transgredieron las leyes referidas a la organización y funcionamiento de los partidos o a los derechos de los ciudadanos, así como el estatuto o las resoluciones internas del partido. Asimismo, en Costa Rica, se prevé que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene como función vigilar, conforme con el ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elec-

[25] González Roura, Felipe, "Sistema de justicia electoral en la Argentina", en *Sistemas de Justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, TEPJF, IFE, IIJ-UNAM, PNUD, IDEA Internacional, 2001, p. 265. El juez federal con competencia electoral resuelve, de manera inatacable, las resoluciones de la junta electoral acerca del desarrollo del proceso electoral interno, en tanto que el fallo de ésta sobre el escrutinio definitivo será recurrible ante el juez federal y el de éste, a su vez, será apelable ante la Cámara Nacional Electoral.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

ción popular.[26] De manera similar, en Colombia, cualquier ciudadano puede impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de directivas de los partidos políticos por violación grave de los estatutos del respectivo partido, en tanto que en Nicaragua se contempla como atribución exclusiva del Consejo Supremo Electoral vigilar y resolver los conflictos sobre la legitimidad de los representantes y directivos de los partidos políticos. Por lo que se refiere a Portugal, es competencia del Tribunal Constitucional juzgar los acuerdos de impugnación de elecciones y deliberaciones de los órganos de los partidos políticos en términos de la ley.

Por su parte, en Honduras, el Tribunal Nacional de Elecciones interviene en la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de los partidos, no sólo de candidatos sino de dirigentes, cuyos resultados, una vez agotados los recursos internos de cada partido, son apelables ante el Tribunal Nacional de Elecciones y, si éste no resuelve en el término legal, se podrá acudir en amparo ante la Corte Suprema de Justicia. De manera similar, en Paraguay, es atribución del Tribunal Superior de Justicia Electoral juzgar las cuestiones y litigios internos de carácter nacional de los partidos políticos, previo agotamiento de las vías estatutarias internas. Igualmente, en la República Dominicana, se establece como atribución de la Junta Central Electoral conocer y decidir en instancia única de los conflictos internos que se produjeren en los partidos por la presunta violación de disposiciones a la Constitución, la ley, los reglamentos aprobados por la propia Junta o los estatutos partidarios, incluyendo los relativos a sanciones disciplinarias con motivo de discusiones de candidaturas a cargos electivos o a cargos internos de los órganos directivos de los partidos políticos.

Por otra parte, los ordenamientos legales de las democracias occidentales frecuentemente prevén, en términos generales, que todo afiliado o miembro de un partido político puede impugnar, ante el correspondiente tribunal electoral [o bien, la jurisdicción de

[26] En ejercicio de dicha facultad, por ejemplo, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica resolvió en una ocasión revocar la resolución del Tribunal de Elecciones Internas del Partido Liberación Nacional por la cual se postulaba a determinada persona como precandidata a síndico (Resolución núm. 1329-E-2001, de 26 de junio de 2001, en el expediente núm. 1135-F-2001).

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

amparo ante la Corte de Apelaciones y ulteriormente la Corte de Constitucionalidad en Guatemala; la jurisdicción civil ordinaria en España (cuya sentencia se puede recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional), o ante el Tribunal Constitucional en Portugal], los actos y decisiones internos del propio partido que fuesen considerados ilegales o a través de las cuales se les desconoció algún derecho, particularmente el de asociación político-electoral en su vertiente de afiliación con motivo de su expulsión, una vez agotadas las instancias de defensa internas (como se prevé expresamente en Argentina, Bolivia, Colombia, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Portugal), en el entendido de que en varios de estos países y en algunos otros de América Latina legalmente se exige que las decisiones partidarias internas sobre el particular respeten el respectivo derecho de defensa y debido proceso (legal o estatutario) del afiliado.

Aun cuando se encuentra escasamente explorado por la doctrina científica y la práctica forense el alcance del control jurisdiccional de los actos disciplinarios de los partidos políticos —con la salvedad, quizás, de España en cuanto a los países iberoamericanos—, se estima que el mismo deber ser amplio o extenso en el ámbito procedimental o formal, en tanto que, en su caso, deber ser más limitado en el ámbito material o sustantivo.

Es conveniente advertir que la facultad disciplinaria con que cuentan los partidos políticos respecto de sus miembros o afiliados forma parte de su derecho de libre autoorganización, con base en el cual cada partido regula en sus estatutos las causas por las cuales cabe sancionar a un socio con la expulsión, así como el procedimiento que ha de seguirse al efecto, cuyo objetivo central es evitar interferencias de los órganos del poder público, sin que ello implique que las decisiones partidarias correspondientes sean ajenas a todo control jurisdiccional. En este sentido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España ha sostenido que "la potestad de organización que comprende el derecho de asociación se extiende con toda evidencia a regular en los Estatutos las causas y procedimientos de la expulsión de socios".[27]

---

[27] STC 218/88.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

En todo caso, debe tenerse presente que, particularmente en este tipo de asuntos que involucran la exclusión de algún miembro del seno de una asociación, el derecho fundamental político-electoral de asociación también está integrado por el derecho del miembro o socio a permanecer en la misma mientras no incurra en causa o motivo (legal o estatutariamente) justificado alguno para su expulsión, lo cual también es susceptible de tutela por los órganos jurisdiccionales competentes a fin de no hacer nugatorio o menoscabar el ejercicio de algún derecho fundamental del afiliado, máxime que los partidos políticos constitucionalmente tienen asignada una función preponderante como instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de la vida democrática.[28]

En cuanto a los aspectos procedimentales, habida cuenta del carácter sancionador de la expulsión y con la finalidad de impedir la indefensión del afiliado afectado, los órganos jurisdiccionales competentes —una vez comprobado que los respectivos estatutos partidarios se ajustan al marco constitucional y legal— deben verificar si aquella decisión ha sido adoptada por el órgano competente y si la misma ha seguido el procedimiento establecido en los estatutos y, además, si dicho procedimiento se ha llevado a cabo observando las garantías suficientes, tales como el derecho a ser informado de los cargos que se le imputan, el derecho de defensa (como el de ser oído y aportar pruebas, además de la presunción de inocencia) y, en general, el derecho a un debido proceso (legal o estatutario). El procedimiento disciplinario seguido sin las debidas garantías supondría la indefensión del afiliado, en virtud de la vulneración de su derecho a no ser expulsado del partido salvo por la concurrencia de una causa legal y estatutariamente prevista y a través de un procedimiento con todas las garantías.

Por lo que se refiere a los aspectos sustantivos, en virtud de la libertad autoorganizativa que corresponde a los partidos políticos, el órgano jurisdiccional pareciera que habría de limitarse a con-

---

[28] *Vid*., Vidal Marín, Tomás, "El derecho fundamental de asociación y el control judicial de la actividad interna de las asociaciones", así como José Ignacio Navarro Méndez, "La aportación de la justicia constitucional a la definición del modelo de partido en España", en *op. cit*. (*supra*, nota 8), pp. 261-279 y 289-329.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

trastar si verdaderamente se han producido los hechos en que se fundamenta el acuerdo de expulsión de los órganos de gobierno del partido y si dicha decisión no carece de razonabilidad —incluyendo, en su caso, la proporcionalidad y la ausencia de arbitrariedad— a la vista de lo dispuesto en los estatutos y en las leyes. No obstante, esta restricción al conocimiento judicial podría tener excepciones; en concreto, dada la posición preponderante de los partidos políticos, en aquellos supuestos en que la decisión de expulsión conlleve, por ejemplo, un perjuicio relevante y significativo o la vulneración de algún derecho fundamental del afiliado (por ejemplo, el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad o, incluso, algún otro que no tuviera carácter político-electoral, *v. gr.*, el derecho al honor o alguno de contenido económico), en cuyo caso, quizás, los órganos jurisdiccionales podrían llevar a cabo una interpretación y valoración de los hechos independiente de la realizada por los órganos partidarios.

Conforme a lo que antecede, cualquier reforma que pretenda dejar indefensos y sin protección judicial alguna a los ciudadanos frente a los actos de los dirigentes u órganos internos de los partidos políticos, cuya naturaleza de entidades de interés público y la relevante función constitucional y legalmente encomendada les ubican en situación de predominio ante sus afiliados y demás miembros, resulta injustificada y opuesta a la tendencia que se observa en el derecho comparado, particularmente en los regímenes democráticos occidentales.

III. Régimen mexicano para la tutela judicial de la democracia interna de los partidos políticos y posibilidades de reforma

Una de las características fundamentales de la relevante reforma constitucional y legal de 1996 en la materia electoral fue precisamente la de establecer instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales, a fin de garantizar la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, modificando así la tradición de más de un siglo que había propiciado que tanto las leyes como los correspondientes procedi-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

mientos comiciales en nuestro país estuvieran al margen de este tipo de control y que los ciudadanos no contaran con procedimientos constitucionales específicos para la defensa de sus derechos político-electorales fundamentales.[29]

Una de las diferencias fundamentales entre el contencioso electoral predominantemente político que nos rigió durante 175 años —con la salvedad de los primeros años del último tercio del siglo XIX en que los tribunales de amparo desarrollaron la doctrina de la "incompetencia de origen", hasta 1881 en que la Suprema Corte la abandonó para sostener que los derechos políticos, al no ser garantías individuales, no eran susceptibles de protección a través del juicio de amparo— y el contencioso electoral plenamente judicializado establecido hace poco más de seis años, en el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desempeña una función central (sin desconocer las importantes contribuciones a la democratización electoral mexicana del Instituto Federal Electoral, así como del Tribunal Federal Electoral y el Tribunal de lo Contencioso Electoral que le antecedieron e, incluso, de los diversos consejos, institutos y tribunales electorales de las entidades federativas), radica en que los criterios conforme con los cuales se resuelven los conflictos ya no son más la negociación y la oportunidad política, que se daban al seno de los correspondientes colegios electorales, sino, estrictamente, los principios de constitucionalidad y legalidad, por parte de un Tribunal Electoral independiente e imparcial, con el objeto de salvaguardar y dar plena vigencia al Estado de derecho.

De especial importancia en la evolución del régimen constitucional electoral mexicano fue la incorporación en el año 1996 de auténticas garantías constitucionales, no sólo en favor de los partidos políticos, a través de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los medios de impugnación contra actos y resoluciones electorales bajo la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sino de los ciudadanos, mediante el juicio para

[29] *Vid.*, Arenas Bátiz, Carlos; Ávila Ortiz, Raúl; Orozco Henríquez, Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 30 y ss.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que corresponde resolver a este último órgano jurisdiccional, por lo que cualquier iniciativa legislativa que pretenda suprimir o limitar la procedencia del mencionado juicio implicaría una desafortunada involución del sistema de justicia electoral mexicano, que dejaría de tener un carácter integral, a pesar de haber sido uno de los objetivos explícitos del órgano revisor de la Constitución al promover la citada reforma de 1996.

En este sentido, si bien de la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto, entre otros preceptos, en los artículos 9º; 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 25, 26 y 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen el *derecho de los partidos políticos a su libre auto-organización*, cabe advertir que, en congruencia con el importante papel que los partidos desempeñan en un Estado constitucional democrático de derecho, la propia Constitución y la ley electoral sujetan a los propios partidos a ciertas bases, entre las que se encuentra la relativa a que su estructura y funcionamiento internos sean democráticos.

Así, por ejemplo, el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del mencionado código electoral federal expresamente establece la obligación de los partidos de "Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando... los derechos de los ciudadanos", en tanto que el 27 del mismo ordenamiento establece que los estatutos deben contener, entre otros aspectos, los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como para la postulación democrática de sus candidatos y las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

A pesar de la potestad de los partidos políticos para dotarse libremente de su propia organización, teniendo en cuenta que el mismo ordenamiento constitucional y electoral exige que su estructura y funcionamiento sean democráticos, cabe hablar de un *derecho de los afiliados a participar en la formación de la voluntad partidaria*, al menos, en los ámbitos previstos legalmente y en aquellos otros que los respectivos estatutos establezcan.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Asimismo, este *derecho de los afiliados a participar en la formación de la voluntad partidaria,* como parte del derecho político-electoral fundamental de asociación de los ciudadanos mexicanos, es susceptible de protección judicial, atendiendo a lo previsto, entre otros preceptos, en los artículos 17; 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracciones I y IV, así como 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución federal, por lo que el derecho a la libre autoorganización de los partidos políticos no significa ni supone que la actividad interna de los mismos está fuera de todo control por parte de los órganos judiciales, pues también debe asegurarse el *derecho a una tutela judicial efectiva del derecho fundamental de los afiliados a participar en la formación de la voluntad partidaria.*

Al respecto, debe tenerse presente que, de acuerdo con lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos —ambos suscritos y ratificados por México y, por tanto, vigentes en nuestro país—, ninguna disposición de dichos instrumentos de derecho internacional público puede ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción o limitación de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en los mismos (como lo son los derechos fundamentales de carácter político-electoral), o a su limitación en mayor medida que la prevista en tales instrumentos, además de que éstos establecen el derecho de toda persona a un recurso judicial ante un tribunal independiente e imparcial establecido con anterioridad al hecho.

De esta manera, se puede apreciar cómo desde dichos instrumentos internacionales se extiende la obligación de respetar los derechos humanos a los grupos —donde quedarían comprendidos los partidos políticos— o individuos particulares, la cual originalmente pesa sobre los Estados partes. Esto es, el disfrute o eficacia en el ejercicio de los derechos humanos, no puede hacerse depender de, o subordinarse a, las actividades o actos que lleven a cabo o pretendan efectuar los partidos políticos o particulares, como ciertamente se destaca en la citada doctrina de “la eficacia de los derechos fundamentales en el tráfico jurídico privado”.

Incluso, la protección judicial también frente a entidades, grupos o individuos particulares distintos a los órganos del poder

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

público se justifica más cuando se trata de los partidos políticos, no sólo porque en México —como en otros países— tienen la naturaleza de entidades de interés público sino por su posición preponderante o de predominio frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control de la constitucionalidad y legalidad de sus actos sería también injustificada, pues podría hacer nugatorio el ejercicio de los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos, máxime que en nuestro país, el legislador ha establecido, en general, que corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derecho a postular candidatos a cargos de elección popular.

De ahí la relevancia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, establecido a través de la reforma de 1996, cuyo conocimiento, sustanciación y resolución es competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

IV. Criterios relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el tema

En el ejercicio de su función jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha desempeñado una función garantista y antiformalista en beneficio de los derechos de los justiciables y la celebración de elecciones libres y auténticas, estableciendo relevantes criterios jurisprudenciales, entre otros temas, sobre la protección amplia de los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos, incluyendo la democracia interna de los partidos políticos, como parte del *derecho de los afiliados a participar en la formación de la voluntad partidaria* que, a su vez, forma parte del derecho político-electoral fundamental de asociación de los ciudadanos mexicanos.

Reiteradamente y dentro del marco constitucional, el Tribunal Electoral ha protegido y expandido los derechos fundamentales de carácter político-electoral de los ciudadanos, rechazando posiciones reduccionistas acerca de los derechos fundamentales y, en su lugar, favoreciendo interpretaciones de las normas que potencien el alcance y disfrute de tales derechos.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Parafraseando a Ricardo Guastini, mientras las disposiciones constitucionales que confieren poderes a los órganos del Estado deben ser objeto de una interpretación restrictiva, las disposiciones constitucionales que consagran derechos fundamentales deben ser objeto de una interpretación extensiva.[30]

Cabe afirmar, pues, que la tutela judicial del derecho de asociación político-electoral de los ciudadanos, en su vertiente de afiliación, incluye el derecho a que el partido político al que pertenecen se ajuste a sus estatutos y al principio democrático, como parte del derecho de los afiliados a participar en la formación de la voluntad partidaria.

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano siempre se ha considerado un *medio indirecto idóneo para promover la democracia interna de los partidos políticos*, a través de la tutela de los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados en las elecciones, así como de asociarse y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, como ha ocurrido con motivo de la impugnación de los actos de las autoridades electorales en el ejercicio de sus atribuciones, por ejemplo, cuando se fundamenta en los estatutos de un partido político cuya constitucionalidad o legalidad se cuestione, incluyendo la resolución de la propia autoridad electoral sobre la aprobación o modificación de sus documentos básicos.

En efecto, existen distintos momentos o hipótesis en que se pueden impugnar los estatutos de un partido político o coalición, a fin de garantizar que se ajusten a los principios democráticos exigidos constitucional y legalmente.[31] Una primera ocurre al momento en que el Consejo General del Instituto Federal Electoral otorga el registro a una organización de ciudadanos como partido político o a dos o más partidos políticos como coalición; uno segundo, cuando se realizan modificaciones posteriores a los estatutos y el mismo Consejo General declara la procedencia constitucional y legal de

---

[30] *Cfr.*, Guastini, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica, México*, UNAM-Porrúa, p. 121.

[31] *Vid.*, tesis relevante: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AUN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 3, 2000, p. 45.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

la modificación, así como un tercer supuesto se presenta cuando la autoridad electoral emite un acto o resolución electoral, cuyo contenido o sentido reconozca, como base fundamental de sustentación, a las normas estatutarias que se consideran inconstitucionales o ilegales, o fueren efectos o consecuencias directos de ellas.

El mencionado juicio para la protección también se ha considerado procedente cuando algún afiliado de un partido político impugna el acto de registro de uno o varios candidatos a cargos de elección popular por parte de la autoridad electoral, en el entendido de que si se demuestra que los mismos no fueron elegidos o seleccionados conforme con el procedimiento estatutario interno de su partido, el respectivo acto de la autoridad electoral debe revocarse por ser producto de un error propiciado por la solicitud del representante partidario.[32] Al respecto, debe tenerse presente que cuando se aduzcan meras violaciones estatutarias, mas no constitucionales, legales o de inelegibilidad, en la selección interna de los candidatos de un partido político, los únicos que cuentan con interés jurídico para impugnar el registro respectivo son los ciudadanos afiliados al propio partido político, toda vez que a uno distinto no le perjudica en forma alguna.[33]

A fin de asegurar que se dé efectividad a los procedimientos internos para la designación de dirigencias de los partidos políticos, así como *garantizar el cumplimiento de la normativa partidaria interna*, la autoridad electoral encargada del registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos, posee atribuciones también para verificar previamente que el partido político interesado haya dado cumplimiento al procedimiento establecido en sus estatutos para llevar a cabo la designación de sus dirigentes, a fin de que, una vez realizado esto, se proceda al registro en los libros respectivos y aquélla no se convierta en una mera registradora de ac-

---

[32] *Vid.*, tesis de jurisprudencia: REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE, en *op. cit.*, suplemento 5, 2002, pp. 26-27.

[33] *Vid.*, tesis relevante: REGISTRO DE CANDIDATOS. NO IRROGA PERJUICIO ALGUNO A UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL POSTULANTE, CUANDO SE INVOCAN VIOLACIONES ESTATUTARIAS EN LA SELECCIÓN DE LOS MISMOS Y NO DE ELEGIBILIDAD, en *op. cit.*, suplemento 4, 2001, p. 54.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

tos,[34] contando los afiliados del propio partido con legitimación e interés jurídico para impugnar el acto registral respectivo.

Los registros a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral relativos a los documentos básicos y cuadros dirigentes de los partidos políticos, así como a los procedimientos que sustenten su designación o elección, tienen el carácter de públicos, por lo que el acceso a los mismos debe estar abierto a los ciudadanos peticionarios (en general y no sólo a los afiliados del respectivo partido), en virtud de que la información anotada está relacionada con entidades de interés público y el registro lo lleva un organismo público autónomo sin que legalmente se prevea que la respectiva información tenga carácter confidencial. Ello debe ser así no sólo para garantizar el derecho constitucional a la información del ciudadano sino para que éste se encuentre en aptitud de ejercer libremente su derecho político-electoral de asociación en su vertiente de afiliación.[35]

Es oportuno mencionar que, con motivo del criterio señalado en el párrafo que antecede, se consideró que el multicitado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no sólo es procedente para salvaguardar los derechos de votar y ser votado, así como de asociación y afiliación en dicho ámbito, sino para proteger todos aquellos derechos fundamentales íntimamente vinculados con los anteriores (como podrían ser los de información, petición, libertad de expresión o libertad de reunión) a fin de evitar que eventualmente se haga nugatorio el ejercicio de alguno de los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos. Es importante resaltar también que el citado criterio garante del derecho de información política-electoral se estableció pioneramente por la Sala Superior del Tribunal Electoral antes de la expedición de la reciente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental y en aplicación directa del artículo 6o. constitucional.

---

[34] *Vid.*, tesis relevante: DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS. PARA REGISTRAR A LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS, PUEDE REVISAR LA REGULARIDAD DE LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN, en *op. cit.*, suplemento 3, 2000, p. 43.

[35] *Vid.*, sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-127/2001 y SUP-JDC-128/2001.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Adicionalmente, la mayoría de la Sala Superior del propio Tribunal Electoral ha sostenido que el referido juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es procedente contra la determinación de la autoridad electoral administrativa recaída a un procedimiento administrativo sancionador electoral previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableciendo la siguiente tesis relevante: DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO.[36]

Fue así como, en el caso donde surgió esta última tesis, la mayoría del Tribunal Electoral resolvió que el procedimiento administrativo sancionador electoral no sólo sirve de marco para determinar acerca de la imposición de una sanción al partido político que hubiese violado o inobservado alguna de sus disposiciones estatutarias sino también para restituir al ciudadano afiliado que hubiese sido afectado en el goce o disfrute de su derecho político-electoral violado (en el asunto específico, restituirlo como dirigente del propio partido político, por irregularidades en el procedimiento disciplinario interno de destitución), siendo el juicio de referencia el medio de impugnación idóneo para combatir la decisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral en dicho procedimiento.

Reconociendo que es loable que el órgano jurisdiccional electoral federal haya identificado un mecanismo que permita a los ciudadanos afectados ser eventualmente restituidos en el uso o goce de sus derechos político-electorales violados por algún partido político —lo cual se consiguió, sin duda, en el asunto de referencia—, cabría reflexionar nuevamente si para casos futuros y de acuerdo con la

[36] *Vid.*, tesis relevante: DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO, en *op. cit.*, suplemento 5, 2002, pp. 53 y 54.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

interpretación sistemática y funcional de las disposiciones constitucionales y legales aplicables habría algún otro procedimiento que resultara más efectivo e idóneo, como podría ser el propio juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que procediera para combatir en forma **directa** actos o resoluciones de los partidos políticos, con el objeto de que también queden salvaguardados los derechos de defensa de estos últimos, tal y como ocurre en otros regímenes democráticos y es acorde con las exigencias teóricas de un Estado constitucional democrático de derecho, según se analizó en los dos primeros apartados de este trabajo.

Es así como, en ese mismo asunto, quien esto escribe disintió de la posición de la mayoría, por estimar que, atendiendo al marco constitucional y legal aplicable, no corresponde a la autoridad electoral administrativa, en el ámbito de su competencia, dictar medida alguna para restituir a un ciudadano afectado en el pretendido derecho de pertenecer o formar parte de alguno de los órganos internos de un partido político, ni mucho menos que ello pueda ocurrir dentro de un procedimiento administrativo sancionador electoral —el cual se debe concretar a determinar si se encuentra acreditada o no la comisión de alguna infracción administrativa electoral y, en su caso, la responsabilidad del partido político involucrado, con el objeto de imponer, de resultar afirmativo lo anterior, la sanción correspondiente—,[37] toda vez que la atribución de restituir a un ciudadano en el uso o goce de su derecho político-electoral violado, estrictamente, es competencia exclusiva y directa de la Sala Superior del Tribunal Electoral a través de uno de los supuestos de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que cuando esta última sea la pretensión del afiliado afectado tiene derecho a impugnar directamente el acto del partido político mediante dicho juicio, sin necesidad de acudir previamente —y, al parecer, sin plazo límite

[37] Con independencia de que también se reflexionara si el medio idóneo para impugnar una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral recaída en un procedimiento administrativo sancionador electoral, instaurado con motivo de una queja planteada por un ciudadano afiliado al partido político en contra del cual se siga dicho procedimiento, en los términos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debe ser el recurso de apelación, mas no el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

de preclusión alguno, lo cual podría afectar la seguridad jurídica— al procedimiento administrativo sancionador electoral.[38]

En efecto, en el juicio donde el actor hace valer directamente presuntas violaciones a sus derechos de militante o afiliado imputables a un partido político por haber sido sancionado indebidamente, pretendiendo ser restituido en sus derechos político-electorales, considero que debe ser planteado directamente ante el Tribunal Electoral e identificando como responsable al propio partido político, pues dicho órgano jurisdiccional es el único facultado para que, a través de sus sentencias recaídas en el juicio bajo análisis, pueda restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le hubiese sido violado,[39] en el entendido de que, a diferencia de otros medios de impugnación en que, de acuerdo con el artículo 99

---

[38] En el correspondiente voto particular de quien esto escribe, se consideró que no es obstáculo para lo anterior lo establecido en la tesis de jurisprudencia bajo el rubro **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS**, en virtud de que ese criterio derivó de impugnaciones simultáneas tanto respecto de un acto de autoridad por el cual se otorgó el registro como candidatos a ciudadanos distintos a los enjuiciantes, como de diversos actos atribuidos a un partido político, en el entendido de que en ese tipo de casos donde se combate directamente un acto de la autoridad electoral, como efectivamente lo establece la jurisprudencia, no es jurídicamente procedente que los partidos políticos tengan el carácter de sujetos pasivos o parte demandada en la relación jurídico procesal, sino deben concretarse a su calidad de terceros interesados en el juicio respectivo en contra del acto de la autoridad electoral que se basó en una decisión de un partido político que había violado sus estatutos. En todo caso, si se considerara que sí fuese jurídicamente aplicable tal jurisprudencia, cabría ponderar su interrupción y aplicar directamente la Constitución federal y los instrumentos internacionales de derechos humanos anteriormente invocados en cuanto al derecho a la administración de justicia por tribunales independientes e imparciales previamente establecidos, o bien, de acuerdo con una interpretación sistemática y funcional, así como conforme con la Constitución federal, de lo dispuesto, entre otros preceptos, en los artículos 17 y 41 del propio ordenamiento constitucional, así como 12, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con el objeto de establecer que los partidos políticos pueden ser sujetos pasivos o parte demandada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que éste es jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivos de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus afiliados.

[39] Como me permití expresar en el respectivo voto particular: "De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 9°, primer párrafo; 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 17, segundo párrafo; 35, fracción III; 41, párrafo segundo, fracciones I, III y IV; 99, primero y cuarto párrafos, fracción V, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8°, párrafo 1, y 25, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

constitucional, se precisa que sólo proceden para combatir actos y resoluciones de autoridad electoral, ya sea federal o local, es el caso que la fracción V de dicho precepto prevé, en términos generales, que el Tribunal Electoral resolverá, en forma definitiva e inatacable: "Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos...", sin que los actos y resoluciones respectivos se limiten a los de autoridad, lo cual admite constitucionalmente la posibilidad de que la parte responsable también pueda ser algún partido político; además, se estima que la vía jurisdiccional directa ofrece, dada la vigencia del principio contradictorio, mayores garantías para la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento, como el derecho de audiencia, la igualdad de las partes y la seguridad jurídica, incluso, para el partido político eventualmente responsable.

V. Consideraciones conclusivas

La exigencia de democracia interna de los partidos políticos tiene por objeto impedir que un eventual déficit democrático o funciona-

---

1°; 3°; 5°, párrafo 1; 22, párrafo 3; 23, párrafo 2; 38, párrafo 1, incisos a), e) y f); 39, ; 69, párrafos 1, incisos a), b) y d), y 2; 70, párrafos 1 y 3; 73, párrafo 1; 82, párrafo 1, incisos h), t) y z); 86, párrafo 1, inciso l; 269, y 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 2°; 3°, párrafo 2, inciso c); 6°, párrafo 3; 12, párrafo 1, incisos a), b) y c); 84, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 184; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 8° y 10 del Código Civil Federal, en relación con el 2° de la invocada ley general adjetiva electoral, según se razona más adelante, cabe concluir que, contrariamente a lo pretendido por la actora y sustentado por la mayoría en el presente fallo, no corresponde al Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el ámbito de su competencia, ni a este órgano jurisdiccional electoral en sustitución de aquél, dictar medida alguna para restituir a un ciudadano afectado en el pretendido derecho de pertenecer o formar parte de alguno de los órganos internos de un partido político, ni dejar sin efectos la sanción interna de suspensión que dicho partido político le hubiere aplicado al referido ciudadano, ni mucho menos que ello ocurra dentro de un procedimiento administrativo sancionador electoral cuya resolución ahora se revisa, aun cuando la separación del cargo partidista pudiese haber sido realizada indebidamente por el propio instituto político, toda vez que en conformidad con los preceptos constitucionales y legales invocados, tal atribución es competencia exclusiva y directa de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de uno de los supuestos de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano".

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

miento autocrático de estas organizaciones se traduzca en una consecuente merma en el mecanismo de la representación política y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático.

La evolución histórica de la protección judicial de los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos; las exigencias teóricas y jurídicas del Estado constitucional democrático de derecho que consagran nuestro ordenamiento constitucional y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México; la tendencia que se observa en el derecho comparado, así como el marco constitucional, legal y jurisprudencial en vigor, garantizan la tutela judicial del derecho político-electoral de asociación de los ciudadanos mexicanos, incluido el derecho del afiliado a que el partido político al que pertenece cumpla con lo dispuesto en sus estatutos (los cuales deben establecer, entre otros aspectos, procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos, así como medios y procedimientos de defensa internos para los afiliados a quienes se les hubiera aplicado una sanción).

Si bien debe salvaguardarse el derecho de los partidos políticos a su libre autoorganización, en congruencia con el relevante papel que los partidos desempeñan en un Estado constitucional democrático de derecho como instrumentos para la participación política y el desarrollo de la vida democrática, su naturaleza de entidades de interés público y su posición de predominio frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de sus actos podría hacer nugatorio el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, la propia Constitución y la ley electoral imponen que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos, lo cual es susceptible de protección jurisdiccional.

Dejar la resolución de estos conflictos en el interior de los partidos exclusivamente, como lo pretende la iniciativa legislativa mencionada al inicio de este trabajo, puede significar una renuncia a la garantía judicial de los derechos de los afiliados, lo cual es jurídicamente inadmisible; pero si se asume que los órganos jurisdiccionales pueden controlar ciertos actos de los partidos, que gozan del derecho a su libre autoorganización, entonces, lo que sí cabría ser objeto de una iniciativa de reforma legislativa sería ofrecer parámetros legales para delimitar el alcance de dicha intervención, por lo que el

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

debate debiera trasladarse a esclarecer si los tribunales electorales deben limitarse a examinar la corrección formal de los actos partidarios denunciados por un afiliado o, por el contrario, podrían entrar a dilucidar el fondo del asunto, al menos en ciertos casos para asegurar, *v. gr.*, la razonabilidad de la decisión partidaria —incluida la proporcionalidad y ausencia de arbitrariedad—. En términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier órgano jurisdiccional al que le competa garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores aparentemente contrapuestos, como es el *derecho de los afiliados a participar en la formación de la voluntad partidaria* y el *derecho de los partidos políticos a su libre autoorganización*, como parte del contenido esencial del respectivo derecho fundamental político-electoral de asociación, en el entendido de que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos ese derecho de autoorganización tiene un límite consistente en el derecho de los propios afiliados a la participación democrática en su organización y funcionamiento.

Incluso, una vez precisado por la eventual iniciativa de reforma que, tratándose de la impugnación de actos de partidos políticos nacionales, el juicio respectivo debe tramitarse directamente ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, convendría establecer modalidades (por ejemplo, plazos más amplios para impugnar y contestar la demanda) que garanticen mejor la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento, como el derecho de audiencia y defensa, así como la igualdad de las partes, con el objeto de armonizar la tutela judicial efectiva de los legítimos derechos político-electorales de los ciudadanos con el invocado derecho de los partidos políticos a su libre autoorganización y a la seguridad jurídica, en tanto principios sustantivos del Estado constitucional democrático de derecho.

Con todo, impedir o restringir el control jurisdiccional de los actos y resoluciones partidarios podría propiciar la generación de conflictos no sólo postelectorales sino, incluso, conflictos preelectorales, que, a su vez, podrían producir violencia. Y es bien sabido que la violencia es la antítesis de todo Estado constitucional democrático de derecho, por lo que aquélla debe, a toda costa, evitarse.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Héctor SOLORIO ALMAZÁN*
Víctor Manuel ROSAS LEAL**

La ley no tiene el poder de hacer la democracia;
pero lo tiene absoluto para impedirla.
Emilio Rabasa

SUMARIO: I. Los partidos políticos en el Estado democrático; II. Democracia interna; III. Análisis de la democracia interna de los partidos políticos en México; IV. Consideraciones finales, hacia una Ley de Partidos Políticos. Bibliografía.

I. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO

El Estado democrático se funda en la idea de que la soberanía reside en el pueblo. Existe un marco constitucional abierto que permite la entrada de diversas corrientes de opinión; se tiene un concepto material de Constitución, según el cual para que un ordenamiento pueda llevar tal denominación requiere contener, entre otros elementos, los *derechos fundamentales y la democracia.*

La democracia supone que la legitimidad de las decisiones está en la voluntad popular, por lo que las autoridades pueden realizar sus actos en la medida que son elegidos por los ciudadanos. El propietario de la soberanía es el ciudadano por excelencia, es quien tiene un interés real en que el Estado funcione y esté bien dirigido, porque sólo así se garantiza que se alcance el bien común.

* Magistrado electoral en la 3a. Circunscripción del TEPJF con sede en Xalapa.
** Secretario Instructor de la Sala Superior del TEPJF.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Muchas son las concepciones de democracia, pero para efectos del presente trabajo se entiende como aquel sistema en el que el pueblo, en ejercicio de su soberanía, participa en la toma de las decisiones públicas, principalmente mediante la elección de sus gobernantes, lo que asegura y garantiza el respeto a sus derechos fundamentales, un mínimo de seguridad económica y la no concentración del poder en una persona o grupo, además de permitir el pluralismo ideológico.

Es importante señalar que la democracia no inicia ni finaliza con la elección de los gobernantes, a veces se cree que la democracia se agota con la realización de elecciones transparentes y fiables (lo que se ha llamado falacia electoralista). Nada más lejos de la verdad. Un sistema verdaderamente democrático ofrece a su ciudadanía una variedad de canales de interlocución cotidiana entre el Estado y sus gobernantes y una gama importante de expresión de sus intereses, más allá de la representación parlamentaria y partidista.[1]

1.1. Los partidos políticos y la voluntad popular

Los partidos políticos reforman, vía sus parlamentarios, la Constitución, aprueban las leyes, monopolizan las elecciones, son el congreso, controlan la Administración Pública, dirigen empresas y organismos públicos, y deciden libremente cómo y cuánto hay que financiarles. No pocas actividades si se toma en cuenta que la Constitución General de la República señala 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".[2] El problema radica en que el artículo 41, fracción I, de la Constitución mexicana no señala qué debe entenderse por *representación nacional*, lo cual genera una serie de confusiones respecto al régimen jurídico de los partidos, lo cual repercute en su vida interna.

---

[1] Carbonell, Miguel. *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000. p. 112.

[2] Artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Al respecto, y de una interpretación sistemática de los artículos 39, 40 y 41 constitucionales, se infiere que la soberanía —la facultad de darse leyes y autodeterminarse, el poder sobre el cual no existe otro— pertenece al pueblo, quien lo ejercita a través de los poderes públicos instaurados para su beneficio. El pueblo mexicano como soberano que es, participa en las decisiones de poder, principalmente para integrar a sus órganos representativos, el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo. En este sentido, al hablar de representación popular nos referimos a la voluntad popular. La finalidad de que las diferentes ideologías del país estén representadas en un órgano plural (congreso o parlamento) es que sean consideradas en la toma de decisiones, pues de lo contrario la actividad de los representantes carecería de legitimidad. Entonces, la finalidad última de los partidos políticos es, precisamente, ser un medio a través del cual la voluntad popular se haga sentir en los órganos de representación. Esta interpretación es acorde con el constitucionalismo comparado, pues en la mayoría de las constituciones de los estados democráticos se señala a los partidos como instrumentos de formación de la voluntad popular.[3]

Los partidos políticos nacen en la sociedad y tienen como objetivo al Estado. Se encuentran situados entre el Estado y la Sociedad y sirven como vías de comunicación entre ambos, a fin de facilitar la expresión de la voluntad popular.

La voluntad popular no se agota en el sufragio, pensar lo contrario significa confundir pueblo con electorado, democracia con elección y representación con democracia. Los partidos políticos, al menos los que tienen representación en el Congreso, no desaparecen una vez concluidas las elecciones, sino que permanecen para formar lo que la doctrina ha denominado como *Voluntad del Estado*. Pero esta última no es distinta a la voluntad popular, tal y como lo ha señalado el Tribunal Constitucional español,[4] los partidos

[3] La Constitución italiana señala en su artículo 49 que "todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir democráticamente a determinar **la política nacional**". La Ley Fundamental de Bonn en su numeral 21: "Los partidos concurren de la **voluntad política del pueblo"**. El artículo 6º de la Constitución española: "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación de la **voluntad popular** y son instrumento fundamental para la participación política".

[4] Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1985.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

acceden gracias a las elecciones a órganos en los que se expresa la voluntad popular, por su conducto, asegurando el principio de legalidad como expresión de la voluntad popular. "Pero la ley no es expresión de la voluntad popular porque la reproduzca, sino porque la crea".[5]

1.2. Necesidad de la democracia en los partidos políticos

Los partidos políticos, elementos imprescindibles del sistema democrático, reproducen en su interior un pequeño sistema político y, de esa manera, se muestran en ellos el fenómeno de la autonomización de sus órganos directivos respecto de la instancia que los origina.[6] Por lo que, al igual que en el Estado, la legitimidad y autoridad de sus decisiones y actos deriva de su base militante, cuya voluntad se transmite esencialmente a través de mecanismos internos idóneos. Ello hace necesario que el principio democrático les sea obligatorio a dichas organizaciones políticas.

Si se escucha el discurso de los partidos políticos, parece que el problema planteado no existiese, pues de una u otra forma cada uno de ellos sostiene la implementación del principio democrático en el sistema político. Entonces, cómo se explica la tendencia de los partidos democráticos a desarrollar conductas y formas que ellos mismos combaten. Mucho de lo anterior está relacionado con la organización interna del propio partido y con la forma de elección de sus miembros, si se crea una organización cerrada y alejada de su base, lo más probable es que esta última poco o nada tenga que ver con la actividad y decisiones de la primera. En consecuencia, ese partido ya no representa a una parte de la voluntad popular, sino los intereses de un pequeño grupo, sus dirigentes o elites. La primera y principal consecuencia de esta situación es que en dicho partido no se garantiza el respeto a los derechos fundamentales y partidistas de los propios miembros.

---

[5] González Encinar, José Juan. *op. cit.* p. 21.

[6] Flores Giménez, Fernando. *La democracia interna de los partidos políticos*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1998. p. 23.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

El problema de la democracia interna (los modos de formación de la voluntad interior) se encuentra vinculado con el problema de democracia (mecanismos de articulación de la voluntad popular) porque, "de hecho, la voluntad popular no sólo se *expresa* a través de los partidos, por medio fundamentalmente del mecanismo representativo-electoral, sino que se *construye* también en el interior de los partidos, en la vida interna de los mismos, lo que convierte al problema de las relaciones partido/sociedad en un problema vertebral en el funcionamiento del Estado democrático".[7]

Es por ello que el orden jurídico-constitucional debe establecer la obligación a los partidos de estructurarse y funcionar conforme con el principio democrático, más aún debe establecer una serie de principios y lineamientos, que deben ser recogidos en los estatutos de cada uno de dichos institutos políticos, y garantizar su efectividad, pues en caso contrario se corre el riesgo de caer en una grave crisis de legitimidad, no sólo del sistema de partidos, sino del Estado democrático en su conjunto.

II. Democracia interna

2.1. Concepto de democracia interna

El problema se agudiza si se toma en cuenta que en el plano conceptual no se ha podido determinar lo que significa democracia interna en los partidos políticos.

Algunos, principalmente los juristas, centran el universo de la democracia interna de los partidos en el nivel de los controles y de los procedimientos para limitar los procesos antidemocráticos de los partidos, pero sin ahondar lo suficiente en el problema teórico del que hablamos.

Otros creen que la democracia interna de los partidos es hoy inalcanzable, y que los preceptos constitucionales que mandan en ese sentido deben entenderse de otra forma, es decir, la Constitución cuando establece: 'la organización y funcionamiento de los partidos

[7] Blanco Valdés, Roberto L. *Democracia de partidos y democracia en los partidos* en *Derecho de partidos. op. cit.* p. 45.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

deberán ser democráticos', implica no el mandamiento de democratización integral sino tan sólo la prohibición para que los partidos puedan, declaradamente, organizarse en forma autoritaria.[8]

Hay otra corriente de opinión que piensa que hablar de democracia en una organización es hacer referencia al problema del poder, de la configuración de ese poder, del acceso a él, de la democratización en la designación de quienes lo ejercen, "entendiendo por ello no sólo la elección sino también la participación mediante canales de comunicación, información y toma de decisiones, combinando legitimación democrática con la existencia de vías de intervención directa del militante en la vida del partido".[9]

Es necesario partir de la idea de que la democracia en los partidos es posible y necesaria, pues si son ellos los principales conductos de la expresión de la voluntad popular, es necesario que en su interior se realicen las conductas democráticas que los llevaron a estar en los órganos de representación popular y que tanto defienden.

Ahora bien, si democracia es el sistema en el cual el pueblo de un Estado puede participar en la toma de decisiones, principalmente a través de la elección de las autoridades que los representarán en el ejercicio de la soberanía, garantizándose el respeto absoluto a sus derechos fundamentales a través de una serie de controles y procedimientos, *la democracia interna de los partidos políticos es, desde una perspectiva netamente jurídica, el conjunto de principios, procedimientos y controles que plasmados en la Constitución, la Ley y estatutos garantizan el respeto de los derechos fundamentales y partidistas de los afiliados, otorgándoles la posibilidad de participar en la designación de su dirigencia y candidatos a contender a los puestos de elección popular y, lo más importante, en la toma de decisiones dentro del partido.*

Los elementos mínimos de democracia interna, cuya aplicación y exigencia, permitirían partidos más democráticos que, sin afectar excesivamente su capacidad de organizarse, puedan cumplir con las funciones que el sistema jurídico les encomienda son:[10]

---

[8] Cárdenas, Gracia, Jaime F. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos.* Fondo de Cultura Económica. México, 1992. p. 65.

[9] *Ídem.*

[10] Navarro Méndez, José Ignacio. *Partidos políticos y "democracia interna".* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1999. pp. 75-78.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

a) Formal. Conjunto de reglas del juego (procedimientos) para determinar quién y cómo se ejerce el poder dentro del partido.
b) Material o sustantivo. Respeto de los derechos fundamentales y partidistas de los afiliados.
c) Participativo. Participación de las bases en la toma de decisiones políticas, mediante el reconocimiento de los derechos que hacen posible dicha participación.
d) Control político de los afiliados sobre la toma de decisiones.

La democracia interna es una de las cuestiones determinantes para la vida democrática, no exclusivamente de los propios partidos, sino de un país. Tal democracia va más allá de la que se practica a nivel de las instituciones y los órganos del Estado: pretende configurar una democracia integral que se verifique en el aparato estatal pero también en el plano de la sociedad y sus organizaciones, por lo menos en las más relevantes como los mismos partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, etc**.** *Para calibrar la democracia interna es preciso considerar al menos cuatro elementos: el nivel de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido; la organización y los procedimientos internos; las corrientes en el seno de la organización y los órganos de control de su vida interna.*[11]

2.2. Regulación de la democracia interna de los partidos políticos en el derecho comparado

En los procesos constitucionales que se dieron en Europa una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, se reconoció jurídicamente a los partidos políticos a través de su incorporación a los textos constitucionales, en forma paralela se empezó a ver la necesidad de que los mismos funcionaran con formas y procedimientos apegados al principio democrático. Las experiencias más significativas fueron la italiana y la alemana.

[11] Cárdenas Gracia, Jaime. *Partidos políticos y democracia.* Instituto Federal Electoral. México, 1996. pp. 37 y 38.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

2.2.1. El caso italiano

Durante el Congreso Constituyente que dio origen a la actual Constitución italiana se suscitaron diversos debates acerca de establecer o no constancia de la exigencia del funcionamiento democrático al interior de los partidos políticos.

El nudo debate, centrado en torno a dos fundamentales posiciones divergentes, la de quienes (Mortati, por ejemplo) entendían que tal exigencia debería constar en la Constitución, como medio de habilitar un posterior control jurisdiccional al respecto, y la de quienes (como el diputado Laconi, en nombre del Partido Comunista), contrariamente, sostenían los peligros de la misma y la conveniencia de que su cumplimiento fuera la consecuencia del desarrollo de la vida democrática del país y del control de los propios adherentes del partido, vendrá a ser el mismo que la doctrina italiana sostendrá posteriormente y, de forma muy especial, en la década de los años sesenta.[12]

Así pues, se formuló el artículo 49 que disciplina a los partidos pero que no legitima la intervención de la autoridad para investigar y controlar el cumplimiento del principio democrático en sus asuntos internos.

Sólo en tres casos la actividad de los partidos se considera ilícita y da lugar a su extinción por intervención judicial: cuando persigan fines prohibidos por las leyes penales a los individuos, sea secreta, o tenga una organización interna de carácter militar; supuestos comunes para todas las asociaciones.[13]

Asimismo, el artículo 49 de la Constitución italiana se ha interpretado como la exigencia democrática de los partidos en su funcionamiento *ad extra*, pero no al interior. De esta manera, la única obligación que se le imponen a los partidos políticos italianos es la de respetar los procedimientos democráticos en sus relaciones con otros partidos, pues "para la doctrina mayoritaria, una disciplina legislativa relativa a la organización partidaria violaría la garantía constitucional que para ellos supone la libertad de asociación del art. 18".[14]

---

[12] Blanco Valdés, Roberto L. *op. cit.* pp. 52 y 53.
[13] Flores Giménez, Fernando. *op. cit.* p. 42.
[14] *Ídem*.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

2.2.2. El caso alemán

En el extremo opuesto de los italianos, la Ley Fundamental de Bonn[15] establece en forma precisa que los partidos políticos en su ordenamiento interno deberán responder a los principios de democracia.

Después de diversos problemas de interpretación del precepto constitucional, de un proceso difícil y lento de la gestación de una ley alemana de partidos, de la resistencia de los partidos a adoptar un régimen jurídico que les suponía limitar la libertad de sus grupos dirigentes (elites) y del problema de cómo estructurar la forma de control estatal sin interferir con la libertad de funcionamiento interno de los partidos políticos, el sistema alemán ofrece un modelo de disciplina legal que regula pormenorizadamente los más diversos ámbitos de la formación y actividad de las organizaciones políticas: su posición jurídico-constitucional, su definición jurídica, su régimen interior (disposiciones que deben contener sus estatutos, organización, derechos de los afiliados, formación de las comisiones generales de los partidos, creación de tribunales arbitrales, procesos de formación de la voluntad en el seno de los órganos del partido), la forma de designación de los candidatos electorales, los gastos de campaña y la rendición de cuentas.[16]

A pesar de que tal solución puede considerarse como la adecuada para garantizar la democracia tanto del sistema alemán como la interna de los partidos, esto no ha sido del todo cierto. En efecto, la principal falla de la *Parteiengezetz* (Ley de Partidos), a decir de los doctrinarios, es que no se ha sabido mantener el equilibrio entre control y libertad.

La ley se detiene siempre en los aspectos exteriores del partido [...] es decir, en los órganos, en las estructuras del partido, en los procedimientos y en las formas, pero no establece ningún criterio sustantivo a partir del cual controlar el fondo de las decisiones del partido. Una vez que los partidos se adecuan al tipo legislativamente impuesto y a las formas prescritas [...] estos partidos restan soberanos en el fondo de sus decisiones.[17]

---

[15] Artículo 21.

[16] Blanco Valdés, Roberto L. *op. cit.* p. 55.

[17] Rescigno, Guissepe Ugo. *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-stato-cittadini* citado por Blanco Valdés, Roberto L. *op. cit.* p. 57.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

El otro problema al que se ha enfrentado la postura alemana es, precisamente, la creciente heterogeneidad de ideologías, estructura y cultura política de los partidos, pues cada una de ellas tiene una concepción diferente de la democracia, y de cómo implementarla hacia dentro de su organización. Todo ello puede llegar a romper la relación entre la ciudadanía y los partidos, al no encontrar la primera los canales de manifestación de la voluntad popular que se adecuen a sus preferencias.

2.2.3. El caso español

El artículo 6º de la Constitución española establece:

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura y funcionamiento deberán ser democráticos.

Como puede apreciarse el sistema español establece la exigencia de una democracia interna que deben cumplir los partidos.

Por su parte, la Ley de Partidos Políticos contiene las precisiones de la previsión constitucional en los aspectos estructurales y funcionales. En cuanto a la estructura de los partidos la Ley además de establecer la suspensión o disolución judicial de aquellos partidos que no cumplan el principio democrático en su organización, establece un estatuto tipo que deben adoptar los partidos políticos españoles, los cuales se entienden por el legislador como "condiciones mínimas indispensables" de organización conforme con la Constitución.

Esas condiciones mínimas son:

a) El órgano superior del partido estará constituido por una asamblea general;
b) La asamblea general estará constituida por el conjunto de miembros del partido, quienes podrán actuar directamente o por conducto de compromisarios (mandatarios);
c) Todos los miembros del partido tienen derecho a ser electores y elegibles para los cargos partidistas y a estar informados sobre las actividades y situación económica del partido; y

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

d) Los órganos de dirección se integran por el voto libre y secreto.

Por lo que toca al aspecto funcional, se prevé la posibilidad de suspensión o disolución judicial de dichos institutos políticos cuando sus actividades, incluidas las internas, sean contrarias al principio democrático. El control de dicho funcionamiento corresponde a los órganos jurisdiccionales del Estado español, tanto los de jurisdicción ordinaria (civil) como el Tribunal Constitucional, a través de la vía del amparo.

2.3 Los derechos fundamentales en la democracia interna de los partidos

El reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas constituye una de las bases del Estado democrático y de su constitucionalismo; surgen con las constituciones, son una categoría dogmática del derecho constitucional. Con ellos nace, prácticamente, el Derecho Constitucional y el constitucionalismo, además de permitir la creación de sus técnicas y su evolución.[18] Tutelan la libertad del individuo en sus relaciones con el poder público del Estado, pues vienen a constituir el límite a su actuación, son zonas exentas del poder, asegurando la regularidad del sistema democrático. Garantizar su protección efectiva es condición esencial para la subsistencia del Estado democrático de derecho.

Al respecto del Tribunal Constitucional español señala que:[19]

Los derechos fundamentales no son sólo las normas constitucionales que establecen derechos subjetivos, sino rasgos esenciales del sistema democrático de modo que la protección efectiva del derecho fundamental y su actuación concreta trasciende del significado individual, para adquirir una dimensión objetiva.

Los partidos políticos al estar obligados a establecer en su vida interna el mismo principio democrático del Estado en el cual se desenvuelven, el primer deber que tienen es el de garantizar los derechos fundamentales de su militancia, así como de otorgarles,

[18] Rolla, Giancarlo. *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional.* Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002. p. 126.

[19] Sentencia 245/91.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

en los documentos básicos, una serie de derechos partidarios mínimos que aseguren su participación en las decisiones primordiales de dicho instituto político y en el control de los actos internos. Así lo ha precisado el Tribunal Constitucional español:[20]

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

Por tanto, la legislación correspondiente[21] debe establecer los derechos fundamentales y partidistas, mínimos, para que sean reglamentados por los estatutos de cada partido político, de acuerdo con su propia ideología.

¿Qué derechos debe reconocer y proteger un partido político? La respuesta, dado lo dicho, es evidente: admitir todos aquellos que la Constitución toma en cuenta y preserva. Claro que por la misma naturaleza o funciones de los partidos, algunos de estos derechos resultan más decisivos.[22]

Los principales derechos fundamentales que deben ser garantizados por los partidos políticos para asegurar la democracia interna son:

2.3.1. Derecho de votar y a ser candidato a cargos de elección popular

Tal y como lo señala el artículo 41, fracción I, de la Constitución General de la República, los partidos políticos al ser organizaciones de ciudadanos una de sus finalidades es la de permitir el acceso de los ciudadanos al poder. Es por ello que todo partido debe respetar y garantizar los derechos de participar en la designación de los candidatos a contender en una elección, ya sea como elector (derecho al voto activo) o como aspirante a obtener la candidatura (derecho al voto pasivo).

---

[20] Sentencia 56/1996.

[21] Como se verá en su momento, en México es necesaria la elaboración de la Ley de Partidos.

[22] Cárdenas Gracia, Jaime. *Crisis de Legitimidad... op. cit.* p. 211.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Las elecciones se llevan a cabo en dos fases: la primera se desarrolla al interior de los partidos políticos para definir a los candidatos (precampañas o elecciones primarias); y la segunda cuando los candidatos de los diversos partidos contienden por obtener la preferencia de mayoría y, en consecuencia el cargo (elecciones). En realidad, el cuerpo electoral (electorado) no realiza la selección de candidatos, sencillamente escoge de las opciones que les presentan los partidos políticos, de ahí que las elecciones internas sean decisivas para la regularidad democrática del sistema,[23] porque es donde cada estrato de la sociedad puede seleccionar a aquel que mejor lo represente en la contienda electoral, para después tratar de convencer a la mayoría, de ser el mejor representante de sus intereses.

Ahora bien, cómo configurar este derecho fundamental en la democracia interna. En cuanto a la elección de candidatos, se deben establecer mecanismos que aseguren que todos los afiliados, o por lo menos la mayoría, en algún momento del procedimiento participen manifestando su preferencia por uno u otro precandidato, a través del voto libre y universal, ya sea por medio de sistemas de elección directa o indirecta de candidatos.

Por lo que toca al segundo aspecto, el derecho de los afiliados a ser precandidato para competir en la elección de candidato a puesto de elección popular, se requiere establecer mecanismos que aseguren la certeza del procedimiento, la oportunidad de que participen todos aquellos que cuenten con el apoyo de una parte significativa de la militancia y que en la elaboración de listas de candidatos en elecciones de representación proporcional sean respetadas las ubicaciones de los candidatos, pero en especial que se garantice la igualdad y la equidad en la competencia interna.

Al respecto, se debe asegurar la certeza en la elaboración de las listas de candidatos, en el caso de elecciones de representación proporcional, tal y como lo ha señalado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la siguiente tesis:

DERECHO A SER VOTADO. COMPRENDE LA CORRECTA UBICACIÓN EN LA LISTA DE CANDIDATOS DE REPRESENTACIÓN PROPOR-

[23] Flores Giménez, Fernando. *op. cit.* p. 223.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

CIONAL SUJETA A REGISTRO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS)

2.3.2. Derecho a participar en la conformación de las dirigencias

Conforme con los criterios expresados en el apartado anterior, es necesario también que se garantice que los afiliados de los partidos políticos puedan participar a través del voto en los procesos de designación de los miembros de sus dirigencias, ya sea en procesos de elección directa o indirecta.

2.3.3. El derecho a la información de los afiliados

Al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-JDC-117/2001, correspondiente al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano interpuesto por José Luis Amador Hurtado en contra de la resolución del 2 de octubre de 2001 dictada por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, sostuvo que el actor tiene derecho a que se le proporcione copia certificada del registro de los órganos directivos nacional y estatales del Partido Verde Ecologista de México, como parte de su derecho fundamental de asociación política y, en particular, de afiliación político-electoral, atendiendo a lo siguiente:

- El derecho a la información está estrechamente vinculado con el respeto a la verdad, ya que tal derecho es básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana, según la ampliación de la Suprema Corte de Justicia a la garantía prevista en el Art. 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Tesis LXXXIX/96 de junio de 1996);
- El derecho de asociación es un derecho público fundamental, que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del Gobierno.
- El que el ciudadano tenga una información básica relativa a los partidos políticos constituye, sin duda, un prerrequisito para ejercer la libertad de asociación y afiliación.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

- No es dable privar o coartar a los ciudadanos de ciertos derechos mínimos o básicos inherentes a su derecho subjetivo público fundamental de asociación en materia política y, en particular, en su vertiente del derecho de afiliación político-electoral, como los relativos a contar con cierto tipo de información básica acerca de los partidos políticos existentes.
- Todo ciudadano mexicano, en ejercicio de su derecho de asociación política, tiene derecho a estar informado acerca de quiénes integran los cargos directivos y los procedimientos para la integración y renovación de dichos órganos.

En el voto particular formulado por los magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda en el mismo asunto, señalan que el derecho a obtener información referente a los asuntos internos de los partidos políticos corresponde exclusivamente a sus afiliados.

En un sentido o en otro, el derecho a la información es un presupuesto necesario en la formación de la voluntad política del partido. Un afiliado para poder participar en la toma de decisiones partidistas, primero debe contar con la información suficiente que le permita razonar el sentido de su opinión, preferencia o voto, pues en caso contrario no tendrían nada que debatir u oponerse a las propuestas de la dirigencia, además de que lo que opinasen carecería de valor por desconocer la realidad total de lo que se está planteando.

Es de señalar que el derecho a la información se puede hacer valer ante los propios órganos partidistas o ante la autoridad administrativa.

> Los dirigentes de los partidos tienen la obligación de crear cauces de información para que los afiliados estén al corriente de las discusiones, resoluciones y actividades del partido... Pero quizás el instrumento interno de información y creación de opinión por antonomasia sea, como ocurre en la sociedad civil, la prensa del partido.
>
> La función primaria de la prensa del partido es la de informar a sus miembros de los acontecimientos más relevantes del mismo, y de poner en común las diferentes perspectivas con que tanto dirigentes como afiliados de base encaran las cuestiones a las que el partido se enfrenta".[24]

[24] Flores Giménez, Fernando. *op. cit.* p. 219.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

2.3.4. Libertad de creación y organización de corrientes dentro del propio partido

Es la manifestación del derecho de asociación dentro del partido político, o bien puede ser visto como el derecho a ser minoría que pugna por ser, en su momento, la corriente mayoritaria. En tal sentido, debe garantizarse el derecho del afiliado a patrocinar y ser parte de corrientes de opinión al interior del partido político, así como el derecho a abandonar la corriente a la que pertenezca para pasar a otra. Con ello se puede favorecer una mejor canalización de las demandas e intereses de los grupos e individuos que forman el instituto político.[25]

2.4. La organización y los procedimientos democráticos[26]

Los partidos políticos tienen la obligación de estructurar su organización conforme al principio democrático, a fin de asegurar el cumplimiento a los derechos fundamentales de los militantes y su participación en la toma de decisiones partidistas. No nos equivoquemos, no significa que el orden constitucional y legal tengan que decirle a los partidos cómo organizarse, pero sí que cumplan con un mínimo de requisitos para que sean adaptados a la ideología de cada uno de ellos, tales como colegialidad de los órganos supremos de dirección, periodicidad en el cargo, revocación del cargo, responsabilidad partidista de dirigentes, derecho a formar corrientes de opinión (minorías), entre otros. En el caso de que el Estado imponga una organización uniforme a los partidos se corre el riesgo de corromper su naturaleza de representar partes de la realidad social y política, además de impedir su finalidad primordial de ser medio de expresión de la voluntad popular.

Como primer elemento, el órgano supremo es la asamblea de miembros o de sus representantes, y de ella tiene que arrancar la formación de todos los demás órganos a través de elecciones que

[25] Navarro Méndez, José Ignacio. *Partidos políticos y "democracia interna"*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1999. p. 88.

[26] Cárdenas Gracia, Jaime F. *Crisis de legitimidad... op. cit.* pp. 214-219.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

se deben repetir periódicamente. Toda elección tiene que respetar, por lo menos, la universalidad y la libertad del sufragio. Asimismo, los acuerdos tomados deben ser resultado de una decisión mayoritaria.

Deben establecerse órganos neutrales e imparciales de naturaleza jurisdiccionales que conozcan de los procedimientos para la aplicación de sanciones o de expulsiones de los afiliados. Dichas sanciones deben ser tipificadas por los estatutos, y para su aplicación han de comprobarse los hechos presuntamente constitutivos de la misma y su imposición debe ser conforme con un procedimiento previo en el que se garanticen los derechos fundamentales de carácter procesal del implicado, tales como la garantía de audiencia, presentación de pruebas, etcétera.

Las decisiones en cualquier procedimiento del partido, en especial las referentes a los derechos fundamentales de los afiliados, deben ser controladas por los órganos jurisdiccionales del Estado, esto es, debe caber la posibilidad de impugnación ante ellos.

> La rendición de cuentas, que ha de realizarse ante la asamblea general o local, debe ceñirse a las reglas de transparencia. De esta forma hay que prohibir cualquier ingreso que provenga de personas físicas o jurídicas ocultas. Es indispensable que se especifique con claridad el origen de cada ingreso, y actualización de los mismos. En este sentido, el balance detallado del partido deberá ser comprobado por auditores, y cualquier afiliado debe tener la facultad de hacer observaciones y comentarios del mismo. El resultado final podrá ser recurrido por las minorías del partido ante el Tribunal de Cuentas interno.[27]

En resumen, la organización del partido político debe ser tal que su legitimidad y fin último es el respeto a la manifestación de voluntad de los afiliados.

Como se aprecia, la organización democrática de los partidos políticos está íntimamente relacionada con el respeto a los derechos fundamentales y partidistas de los afiliados, en especial los derechos de votar y ser votado en los procedimientos internos de elección de candidatos y dirigentes. Entonces para garantizar tanto la regularidad democrática y la certeza de tales elecciones internas como el

[27] *Ídem*.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

respeto a los derechos fundamentales, sería conveniente considerar la posibilidad de que el órgano administrativo —Instituto Federal Electoral— los organizara, cuando así lo solicite el propio partido o bien una minoría representativa, inclusive por los propios precandidatos o interesados en los procesos electivos. Lo anterior es justificable si se toma en cuenta la experiencia del Instituto en la organización y desarrollo de los procesos electorales federales, en los que ha demostrado su imparcialidad y profesionalismo, siempre bajo el timón de los principios rectores de la materia. Dicha medida permitiría darle mayor legitimidad a quienes resultaren elegidos, ya sea como dirigentes o candidatos.

Conviene destacar que al respecto las legislaciones electorales del Distrito Federal y Morelos establecían la posibilidad de que sus órganos administrativos asesoraran y apoyaran a los partidos políticos a organizar sus procedimientos internos. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró tales preceptos como inconstitucionales señalando que tales actuaciones son contrarias a los fines y funciones del Instituto, y vulneran los principios de imparcialidad e independencia que deben regir su actuación. Se involucrarían aspectos subjetivos que harán dudar de su independencia y autonomía.

> DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 31 DE SU CÓDIGO ELECTORAL, QUE ESTABLECE LA FACULTAD DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE DICHA ENTIDAD PARA CELEBRAR, A PETICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CONVENIOS DE ASESORAMIENTO Y APOYO LOGÍSTICO, VULNERA LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.[28]
>
> INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS. LOS ARTÍCULOS 58 BIS, 59, INCISO J), Y 77, FRACCIÓN IX, DE CÓDIGO ELECTORAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, QUE LO FACULTAN PARA COLABORAR CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS INTERNOS DE SELECCIÓN DE SUS DIRIGENTES Y CANDIDATOS, VIOLAN LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.[29]

---

[28] Tesis jurisprudencial 57/1999, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999.

[29] Tesis jurisprudencial 88/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, julio de 2001, p. 695.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

2.5. El control de la democracia interna en los partidos políticos

En los diccionarios se define el término "control" como sinónimo de revisar, verificar, comprobar. Sin embargo, en ciencias como la jurídica o la administrativa el control va más allá, pues implica algo más que la revisión de la actividad de otros; es el establecimiento de métodos que previenen las conductas contrarias a la normatividad, y en caso del derecho el abuso del poder.

El poder es necesario para gobernar, y dentro de los partidos políticos para mantener su unidad y permitir la toma de decisiones, pero no debe rebasar los límites establecidos por el orden jurídico y mucho menos los establecidos por la Constitución. Para evitar que la autoridad sobrepase esos límites constitucionales y legales es que se establece un sistema de control, cuya finalidad es prevenir y corregir los abusos de poder, normalmente manifestados en violaciones a los derechos fundamentales.

Por ello, y siguiendo al autor español Manuel Aragón,[30] el control es el vehículo a través del cual se hacen efectivos los límites al poder. Dichos vehículos no son otra cosa que los medios por los cuales órganos de diferente naturaleza —administrativos, jurisdiccionales, fiscalizadores, ciudadanos— revisan, corrigen, sancionan y, lo más importante, previenen la extralimitación en el uso del poder.

En la actualidad la democracia no se mide en el número de elecciones que un Estado tenga, sino en posibilidad que tienen los gobernados de defenderse del ejercicio excesivo o abusivo del poder, que necesariamente se traduce en la violación de derechos fundamentales. La tendencia es que un Estado es más democrático en la medida que cuente con los medios procesales y órganos encargados de analizar y resolver las impugnaciones suscitadas por los actos de poder.

Los partidos como reflejo de la vida social organizada políticamente, y como integrantes del Estado de derecho, sus actos no pueden estar exentos de un control de legalidad y constitucionalidad, al respecto es orientadora la tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación siguiente:

---

[30] Interpretación de la Constitución y el Carácter Objetivado del Control Jurisdiccional en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17, mayo-agosto de 1986. p. 87.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

> ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AUN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. Los estatutos de un partido son uno de los documentos básicos con los que debe contar para su registro como partido político nacional, tal como se dispone en el artículo 24, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tales circunstancias, no obsta el hecho de que los estatutos de un partido hubieren sido aprobados por la autoridad administrativa, para analizar su constitucionalidad, cuestión que podrá ser examinada tanto en el momento de aprobar la solicitud de registro correspondiente o, en su caso, las modificaciones que al respecto de los mismos sean aprobadas, como también en el momento de su aplicación a un caso concreto; resultando el recurso de apelación procedente para ello, en tanto que el mismo se encuentra diseñado no sólo para garantizar la legalidad, sino también la constitucionalidad de todos los actos en materia electoral. De modo que si la autoridad fundamenta su actuar en los estatutos de un partido, que se alegan inconstitucionales, ello debe ser materia de análisis por parte de este órgano jurisdiccional.
>
> Sala Superior. S3EL 025/99

Es por ello que se debe establecer que aquellos afiliados que se sientan vulnerados en sus derechos fundamentales por sus partidos, cuenten con los medios y organismos, preferentemente de naturaleza jurisdiccional, tanto al interior del partido como en el Estado, a los que puedan acudir a reclamar tal violación.

La jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es clara:

> JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE *PARTIDOS POLÍTICOS*
>
> Sala Superior. S3ELJ 15/2001

Los actos de los partidos políticos en nuestro país no cuentan con un medio de control *ex profeso* para vigilar que se ajusten a las normas estatutarias, legales y constitucionales. “Sin embargo,

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

hay ocasiones en que la conculcación de derechos político-electorales se empieza a producir por la actuación de un partido político; pero queda consumada por un acto de autoridad, el cual es el que a fin de cuentas crea, modifica o extingue determinada situación jurídica, que afecta la esfera jurídica del ciudadano".[31]

Ello ha permitido establecer medios para que, tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conozcan de los actos de los partidos políticos.

2.5.1. Protección de los derechos fundamentales y partidistas

Conforme a la facultad sancionadora del Instituto Federal Electoral, conforme con los artículos 269, 270 y 279 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los afiliados que sientan que su partido político le vulneró sus derechos fundamentales, puede denunciar la irregularidad ante el órgano administrativo, el cual tiene la obligación de analizar los hechos denunciados y en caso de ser procedente, sancionar al partido político y restituir al ciudadano en el uso y goce de su derecho fundamental violado.

En caso de que la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sea en el sentido de confirmar el acto del partido, señalando que no hay violación a la ley o a la Constitución, el afiliado puede acudir al Tribunal Electoral a reclamar la violación a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, señalando como acto destacado la resolución del órgano administrativo, no la del partido político.

Al respecto resultan aplicables los criterios de la Sala Superior vertidos en las sentencias relativas a los expedientes SUP-JDC-021/2000 y SUP-JDC-037/2000, así como los siguientes criterios:

DERECHO DE AFILIACIÓN DE LOS CIUDADANOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ALCANCES DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIO-

[31] Reyes Zapata, Miguel. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coordinador). *Derecho procesal constitucional.* Editorial Porrúa. México, 2002. Tomo I, p. 786.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

LACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO.

Sala Superior. S3EL 007/2001

2.5.2. Control de la elección de los dirigentes de los partidos políticos

El órgano encargado de revisar los procedimientos de elección de dirigentes es la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, toda vez que sí es la autoridad competente para llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas, cuenta con facultades para verificar previamente que el partido político interesado haya dado cumplimiento al procedimiento establecido en sus estatutos, para llevar a cabo la designación de los representantes del partido, así como que el mismo se encuentre instrumentado en estricto cumplimiento a lo dispuesto por el referido estatuto. Es aplicable la tesis de la Sala Superior:

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS. PARA REGISTRAR A LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS, PUEDE REVISAR LA REGULARIDAD DE LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN.

Sala Superior. S3EL 022/99

Para combatir la inconstitucionalidad o ilegalidad de las resoluciones de tal Dirección procede el medio de impugnación correspondiente competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

2.5.3. Control de las elecciones internas para candidatos

En este caso, los órganos encargados de revisar las elecciones internas de los partidos políticos es el Consejo General del Instituto Federal

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Electoral, al conocer de las infracciones a los estatutos y convocatorias, e imponer las sanciones correspondientes; y la Sala Superior del Tribunal Electoral, a través del medio de impugnación que proceda (juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano).

Aún cuando por jurisprudencia de la máxima autoridad jurisdiccional de la materia se ha establecido un sistema de control de diversos actos de los partidos, se requiere que se establezca de forma clara y precisa los mecanismos administrativos y jurisdiccionales a través de los cuales se controle el cumplimiento de los principios constitucionales y legales, entre ellos el de democracia, por parte de los partidos políticos.

III. Análisis de la democracia interna de los partidos políticos en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 41 y 116 que los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral; 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 sus documentos básicos, garantizando el sufragio libre, universal, secreto y directo.

Los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos, y se debe establecer un sistema de defensa de los derechos fundamentales en materia político-electoral.

Por su parte el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus artículos 22, 23, 25, 27, 38 y 39 establece que los partidos políticos tienen la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática. Sus estatutos establecerán el derecho de sus afiliados a participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos.

Los partidos establecerán *procedimientos democráticos* para la integración y renovación de los órganos directivos y normas para la *postulación democrática* de sus candidatos.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Como puede apreciarse, la democracia interna de los partidos en México se encuentra poco regulada, en especial en lo que se refiere a los derechos fundamentales de los afiliados, pues si bien el Código establece que en los estatutos de cada partido se establecerá un catálogo de los mismos, no se prescribe cuáles serían los mínimos a garantizar, ni la forma de hacerlo; tampoco prevé la facultad al Tribunal Electoral de conocer de manera directa los actos y resoluciones de los partidos que los vulneren.

Un acierto del Constituyente y del legislador radica en el hecho de manifestar que las obligaciones de los partidos se cumplirán de acuerdo con los programas, ideologías y principios que postulen, por ello no se prevén procedimientos tipo para la elección de dirigentes y candidatos, salvo la prevención de respetar los principios democráticos y rectores de la materia.

3.1. Regulación estatutaria de la democracia interna

Del análisis de los estatutos de los once partidos políticos nacionales, se advierte que la mayoría cumple formalmente con la obligación legal de establecer el principio democrático, pues en sus estatutos prevén procedimientos de elección de candidatos y designación de dirigentes en los que los afiliados participan expresando su voluntad.

Respecto de la elección de candidatos a puestos de elección popular, únicamente los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática tienen su respectivo reglamento interno de elecciones, en los cuales se establecen reglas más o menos claras de elección de candidatos y dirigentes. En ambos casos, al igual que el Partido Revolucionario Institucional, establecen sistemas de elección directa en la cuales la militancia acude en fecha determinada a emitir su voto. Asimismo, el PRI señala que otra forma de elección de candidatos es por convenciones (indirecta), en todo caso será el consejo político correspondiente quien determine el procedimiento.

En la designación de dirigentes partidistas, el PAN ha optado por un sistema de elección indirecta, el PRD por elección directa de los militantes y el PRI prevé ambos supuestos.

En los demás partidos hay quienes establecen los diversos sistemas de elección y designación que van desde el nombramiento di-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

recto de los órganos supremos de dirección, hasta los que señalan que se deben establecer formas democráticas sin desarrollarlas.

Es interesante en este punto, la cuestión de la reelección de dirigentes pues hay partidos que la prohíben y quienes no señalan nada al respecto por lo que sus elites se perpetúan en el cargo. Es conveniente que el legislador establezca reglas claras que impidan, por medio de la reelección, a los dirigentes perpetuarse en los puestos en contra de la voluntad de los afiliados, pues la experiencia demuestra que gran cantidad de casos, quien ejerce el poder partidista utiliza los medios a su alcance para obtener ventajas en los procesos de designación.

Como puede apreciarse, gran parte del problema de la democracia interna de los partidos políticos mexicanos no radica a nivel estatutario o legal, sino en la actividad misma de los partidos, pues mucho hemos escuchado de la violación sistemática de derechos fundamentales de los afiliados y del no respeto al principio democrático en la vida interna de los partidos políticos, situación que se agrava por la falta de un control jurisdiccional (partidista y del Estado) a la actuación partidista.

IV. Consideraciones finales, hacia una Ley de Partidos Políticos

Es importante reconocer que en el Estado democrático los valores fundamentales para su existencia son la legalidad y la democracia, cuya manifestación más importante radica en el establecimiento y garantía de los derechos fundamentales de los gobernados.

Los partidos políticos como reflejo de una parte de la realidad social del Estado están obligados a realizar sus actividades dentro del marco de la legalidad e incorporando el principio democrático. La democracia interna de los partidos implica establecer un mínimo de normas que aseguren el respeto a los derechos fundamentales de los afiliados, a fin de que sean ellos los que determinen las acciones a seguir dentro del partido, es decir, que se asegure su participación efectiva en la toma de decisiones partidistas. La democracia interna de los partidos se enfrenta con diferentes problemáticas, la más importante es la de cómo mantener el equilibrio entre control y liber-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

tad; una excesiva regulación que implique la imposición de normas y procedimientos sin tomar en cuenta la naturaleza de los propios partidos ni la ideología particular de cada uno de ellos, llevaría a romper con el mismo sistema democrático, pues se obstaculizaría el canal más importante de expresión de la voluntad popular.

En el caso de México, es recomendable una reforma constitucional con la consecuente creación de una Ley de Partidos Políticos que establezca, entre otras cosas: los derechos fundamentales mínimos de los afiliados que los partidos políticos se obligan a respetar y garantizar; procedimientos claros de elección de candidatos y designación de dirigentes; límites a la reelección de dirigencias; el establecimiento de un sistema de control de los actos partidistas tanto al interior como al exterior de los partidos, la creación de instancias partidistas y jurisdiccionales que permitan a los afiliados acudir cuando sientan vulnerada su esfera jurídica fundamental, en consecuencia, establecer la competencia expresa del Tribunal Electoral para conocer de las impugnaciones a actos y resoluciones de los partidos políticos por violación a derechos fundamentales, al principio democrático y los principios rectores de la materia y, quizás, el establecimiento de una acción abstracta de inconstitucionalidad e ilegalidad de los estatutos y demás documentos básicos.

Se debe prever que los partidos políticos se organizarán de tal manera que se aseguren elementos democráticos como la colegiación de los órganos dirigentes, existencia de corrientes de opinión (minorías), renovación periódica de los órganos de dirección, incluidos los límites a la reelección; responsabilidad de dirigentes y órganos de solución de conflictos.

Asimismo, debe considerarse la posibilidad de que el órgano administrativo —Instituto Federal Electoral— pueda organizar los procesos internos de elección de candidatos y designación de dirigencias, cuando así lo solicite el propio partido o bien una minoría, inclusive por los propios precandidatos o interesados en los procesos electivos.

La Ley propuesta sería como un tipo de estatuto tipo,[32] estableciendo principios que cada uno de los partidos políticos adaptaría

[32] *Cfr.* el caso español.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

a su ideología y propuesta política que ofrecen al cuerpo electoral y a los gobernados.

Necesariamente, toda reforma en la materia debe tener como parámetro que los partidos políticos forman parte del Estado cuya finalidad es ser medios por los cuales se expresa la voluntad popular, y que representan a partes de la realidad social del Estado, parte que al organizarse políticamente quiere alcanzar y mantener el poder. Por lo que el Constituyente y el legislador deben tener mucho cuidado de señalar que el punto de partida para la aplicación de la democracia interna de los partidos políticos es la ideología y principios postulados por las propias organizaciones políticas.

Finalmente, el problema de la democracia interna de los partidos como el del sistema democrático, guardando las respectivas diferencias, se resume:

La ley no tiene el poder de hacer la democracia; pero lo tiene absoluto para impedirla. La Constitución, depurada de sus errores, hará posible la intervención popular en el régimen de la nación; tal y como ésta, hace imposible la estabilidad de un gobierno legal. La situación de la República queda en tal caso peor que nunca. La dictadura, necesaria para no llegar a la desorganización de todos los elementos de gobierno, pero inútil ya para el bien, sin apoyo en las fuerzas sociales y repugnada por la opinión pública; la democracia indispensable, urgente como régimen único que la nación puede aceptar; pero incapaz por su organización constitucional de sostener el gobierno que ella misma destruye. Imposible la dictadura, imposible la democracia; el gobierno que se establezca, apelando por necesidad a la una; el pueblo, reclamando por necesidad la otra, el antagonismo permanente como situación inevitable entre la sociedad y el poder, y la incompatibilidad de hace cincuenta años entre la libertad que una reclama y el orden que el otro exige.[33]

[33] Rabasa, Emilio, citado por Carbonell, Miguel. *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000. pp. 109 y 110.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

BIBLIOGRAFÍA

Aragón, Manuel. *Constitución, democracia y control*. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002.

Carbonell, Miguel. *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000.

Cárdenas Gracia, Jaime F. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

—*Partidos políticos y democracia*. Instituto Federal Electoral. México, 1996.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coordinador). *Derecho procesal constitucional*. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 2002.

Flores Giménez, Fernando. *La democracia interna de los partidos políticos*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1998.

González Encinar, José Juan (coordinador). *Derecho de partidos*. Ed. Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1992.

Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo II. Ed. Porrúa S.A. de C.V. y Universidad Nacional Autónoma de México. México 2000.

Morodo, Raúl y Pablo Luca Murillo de la Cueva. *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2001.

Navarro Méndez, José Ignacio. *Partidos políticos y "democracia interna"*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1999.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Nohlen, Dieter. *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fundación Friedrich-Naumann-Stiftung. México, 1999.

Pérez Royo, Javier. *Curso de derecho constitucional*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid, 2000.

Rolla, Giancarlo. *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Quintana Roo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1999.

Vázquez Alfaro, José Luis. *El control de la administración pública en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1996.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

EL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS. EL CASO DE MICHOACÁN

*Columba Arias Solís**

Sumario: I. Antecedentes; II. El financiamiento; III. Recapitulación; IV. El caso de Michoacán; V. Conclusiones.

I. Antecedentes

El sistema político mexicano. Al triunfo de la revolución mexicana, sus principales actores estaban convencidos de que las diferencias políticas no podían seguirse resolviendo por medio de las armas. Es decir, las asonadas militares para imponer sus criterios o sus ambiciones políticas tendrían que quedar en el pasado. Habiendo concluido la etapa de la lucha armada, se hacía necesario encauzar esfuerzos hacia la organización política electoral.

Sin embargo, hasta 1928, en el grueso de la población mexicana difícilmente se había escuchado hablar de un régimen de partidos políticos. Solamente en reducidos sectores sociales se tenía algún conocimiento sobre la existencia de partidos sobre todo en Europa. Es decir, no podían considerarse verdaderos partidos, aquellos grupos que surgían al amparo del liderazgo de algún jefe militar o de algún dirigente laboral o campesino en momentos coyunturales y los cuales, una vez pasada la ocasión, desaparecían con la misma rapidez con la que habían surgido. En consecuencia, no se encontraban antecedentes reales de organización partidaria, a no ser en pequeños grupos de la sociedad mexicana.

* Titular de la Notaría Pública 128, Morelia, Michoacán.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Como lo señala el politólogo Arnaldo Córdova: ”los partidos habían sido sólo denominaciones históricas como los partidos conservador y liberal en el siglo pasado o grandes movimientos de masas sin organicidad ni tradiciones partidarias como el partido antirreeleccionista de Madero”.[1]

Con el surgimiento en 1929 del Partido Nacional de la Revolución (PNR), auspiciado por Plutarco Elías Calles, con la finalidad de unificar, de conciliar a los distintos grupos revolucionarios en una fuerza organizada y bajo un solo mando, nace un verdadero partido político, que desde entonces surge como partido de Estado y, por ende, financiado e impulsado por los gobiernos en turno.

Con el PNR, Calles no solamente pretendía unificar a las distintas facciones revolucionarias, sino además contar con una fuerza oficial que fuera útil tanto en las maniobras como en las finalidades del gobierno nacional.[2] Para conseguir lo anterior, el flamante partido se integra con los jefes armados de la revolución, los empleados y funcionarios públicos. Consecuentemente, desde su fundación estaban asegurados sus triunfos electorales.

De esa forma, durante los años siguientes, las elecciones en México fueron simbólicas, a pesar de las oposiciones de Almazán y Enríquez, quienes contaban con la simpatía de muchos ciudadanos, sería el partido oficial quien seguiría dominando el panorama electoral, con todo el aparato del Estado a su servicio, ante el cual los opositores no tendrían ninguna posibilidad.

Como es sabido, entre la segunda guerra mundial y la guerra fría, ascendieron al poder una serie de gobiernos militares en América Latina, cancelando cualquier posibilidad de participación y mucho menos disensión política; sin embargo, en México a pesar de la simbiosis entre partido oficial y gobierno, a los opositores se les permitía participar políticamente, aunque desde luego, sin posibilidades de ganar debido al férreo control del gobierno en todas las etapas de los procesos electorales.

---

[1] Córdova, Arnaldo. *La Revolución en crisis. La aventura del maximato.* Ed. Cal y Arena. México 1995.

[2] Valadés, José C. *Historia general de la Revolución Mexicana*. SEP. Ed. Gernika. México 1985.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

A pesar del surgimiento de nuevos partidos políticos, pocos años después de la creación del PNR, que después se transformaría en PRM y finalmente en PRI, tendrían que pasar décadas para que los opositores empezaran a dar batallas electorales importantes, consiguiendo triunfos aislados en algunas partes del país, pero sin adquirir todavía mucha resonancia.

Es hasta las elecciones federales del año 1988 cuando diversos partidos políticos agrupados en el que se denominó Frente Democrático Nacional, pudieron superar la hegemonía del partido oficial obteniendo importantes triunfos que llevaron a los opositores a dejar de tener una presencia testimonial —por su escaso número— en la Cámara de Diputados, ante el importante número de escaños obtenidos. Inaugurando también la presencia de una oposición real, aunque escasa en la Cámara de Senadores.

II. El financiamiento

Entre los años que van de la fundación del Partido Nacional de la Revolución a las reformas de 1977, la legislación electoral se caracterizó por su intención de control, centralización y restricción tanto de la vida partidaria como de la electoral en México.[3] Con la ley de 1977, los partidos políticos no sólo pasaron a constituir entidades de interés público, sino además adquirieron el derecho de obtener mayores prerrogativas para la realización de sus actividades.

En el año 1986, se sucedieron nuevas reformas al Código Electoral, a través de las cuales se reglamenta el financiamiento estatal a los partidos, aunque sin establecer los montos, ni la forma en que habían de ser distribuidos, así como tampoco los mecanismos de control por parte de las autoridades. Es con esta legislación con la que se rige el histórico proceso electoral de 1988 que llevó a los candidatos postulados por los partidos aglutinados en el Frente Democrático Nacional, a ocupar 115 escaños y al Partido Acción Nacional 101 diputados, impidiendo con ello que el PRI por sí solo pudiera realizar reformas constitucionales.

[3] Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. *La Mecánica del cambio político en México*. Ed. Cal y Arena. México 2000.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Una nueva reforma a la legislación electoral en el año 1989 establece los rubros de financiamiento público a los partidos políticos, señalando que éstos se darían: por actividad electoral; por actividades generales; por la subrogación que el Estado haría de las aportaciones de los legisladores para sostener a sus partidos; y por las llamadas actividades específicas, las que se constituían con el reembolso hasta del 50% de todos aquellos gastos que hicieran los partidos en determinados rubros.[4]

Sin embargo, la reforma de 1989 tampoco contempló ni el control ni la fiscalización del dinero de los partidos políticos. El financiamiento a los partidos políticos quedaba previsto en el Código Electoral, pero dejándose de lado la regulación de dicho financiamiento.

Generalmente cuando se habla de reformas a las leyes, se tiende a suponer que las mismas tendrán por objeto mejorar las normas existentes para que las instituciones se mantengan actualizadas y a la vanguardia en su normatividad; sin embargo, no siempre sucede así, por el contrario, en ocasiones constituyen graves retrocesos. Es el caso de las reformas a la legislación electoral que en el período salinista se sucedieron, precisamente en el año 1990, por medio de las cuales se eliminaron las candidaturas comunes, suprimiéndose también las asociaciones políticas nacionales. La primera contrarreforma, fue motivada sin duda alguna, por el temor oficial de que volviera a ocurrir el fenómeno del Frente Democrático Nacional.

Durante las elecciones federales de 1991 para diputados y senadores, se cuenta con un nuevo Código Electoral, así como con el Instituto Federal Electoral, que en adelante sería el órgano encargado de la organización de los procesos electorales. En estos comicios, se inaugura una estrategia distinta para realizar las campañas electorales. Con anterioridad, el sistema ganaba prácticamente todas las batallas electorales, gracias al férreo control que se ejercía, al contar con todo el aparato oficial al servicio de sus candidatos. Durante las campañas de 1991, la estrategia electoral radica en la compra de los votos, el Estado pone todos los recursos económicos a disposición de sus candidatos, convirtiendo las campañas en procesos donde la inequidad fue la constante. No corresponde aquí detallar los innu-

[4] Becerra, Ricardo *et al. Op. cit.*

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

merables casos de la compra de votos y el manejo discrecional que de los recursos del Estado hacía el partido oficial a lo largo de los años y en distintas campañas electorales, pero cabe señalar que estos hechos se sucedieron gracias a la ausencia de normas que en la legislación electoral regularan el control y la fiscalización de los recursos para financiar las campañas electorales.

En los Códigos electorales federales que se sucedieron a partir de 1946 y hasta 1993, no existieron normas que se refirieran ni al control ni a la supervisión de los recursos financieros que llegaban a los partidos políticos por diferentes caminos. La legislación electoral nunca se ocupó de reglamentar el financiamiento privado a los partidos, ni mucho menos de establecer algún tipo de supervisión sobre los mismos y, por lo tanto, menos podía haberse ocupado de las sanciones correspondientes. Así, el partido oficial podía hacer uso de los programas y recursos del gobierno que considerara necesarios a favor de sus campañas, sin que tuviera que dar cuenta a nadie por el uso de dichos medios. Ante la inexistencia de normas, no había que rendir cuentas a nadie.

En la legislación electoral de 1993 se establecen los tipos de financiamiento de los partidos, al mismo tiempo se asienta la prohibición del uso de los recursos por parte de los tres niveles de gobierno o de alguna de sus instituciones a favor de candidato o partido alguno, así como de los provenientes del extranjero y ministros de culto, personas que vivieran o trabajaran en el extranjero, organizaciones internacionales y empresas mercantiles. Con esta Ley, los partidos estaban obligados a la presentación de su estado de cuentas, es decir, tanto de sus ingresos como de sus egresos. El establecimiento de estas reglas constituyó un avance importante en torno al tema del financiamiento, no obstante, no eran suficientes para transparentar el origen de los recursos y su posible fiscalización por parte de la autoridad electoral, ya que se permitían las contribuciones anónimas hechas por personas físicas y morales. Asimismo, se determinó que se fijarían topes para los gastos de campaña, los cuales serían establecidos por las juntas locales ejecutivas y distritales ejecutivas para el caso de senadores y diputados. Por cierto, esta determinación no resolvió el problema como se pretendía, toda vez que la fijación de los topes de campaña siguió siendo motivo de protesta y controversia entre los partidos, por considerarlos excesivamente altos.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Los cambios al Código Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales de 1993 no tardaron mucho tiempo, las circunstancias especiales que se presentaron en el año 1994, apuraron la aparición de las reformas electorales de 1994. Destacan por su importancia, la figura de los consejeros ciudadanos al Instituto Federal Electoral, y la credencial para votar con fotografía. Por lo que tocaba a los gastos de campaña, la reforma estableció que la fijación de los topes de campaña correspondería a los consejos locales y distritales.

Es claro que con el arribo de los consejeros ciudadanos al órgano electoral, el tema del financiamiento de las campañas tuvo un incipiente avance en cuanto a la revisión de gastos en las campañas, revisión que recayó en los consejeros. Sin embargo, la discrecionalidad seguía prevaleciendo puesto que la revisión mencionada dependía de la simple palabra de los partidos, es decir, de los informes con las declaraciones de ingresos y egresos que estos presentaban, sin que hubiera forma de comprobar la veracidad de las declaraciones.

En esta reforma seguía quedando pendiente el tema de la fiscalización, del control de los gastos de las campañas.

En la llamada gran reforma de 1996, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, uno de los más importantes avances consistió en la ciudadanización del órgano encargado de organizar los procesos electorales, es decir, del Instituto Federal Electoral. Habría a partir de entonces, independencia absoluta de este órgano respecto del gobierno.

En relación con el financiamiento, la reforma electoral establece tres modalidades de financiamiento público, las destinadas al sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, a las actividades específicas como entidades de interés público y para gastos de campaña (artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). Asimismo, se modifica la fórmula con la cual se determina el financiamiento público y en consecuencia se incremente en un importante porcentaje los recursos destinados a los partidos, tomando en consideración que el financiamiento público debe ser superior al privado. En el mismo sentido se reduce el porcentaje de las aportaciones de simpatizantes y demás personas físicas a los partidos, estableciéndose topes tanto para estos como para las personas morales. Quedan establecidos los procedimientos de control y supervisión tanto del origen como del uso de los

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

recursos de los partidos; sin embargo, cabe señalar que no han sido suficientes, ni eficientes para lograr su cometido, así tenemos los botones de muestra: caso de Pémex y Los Amigos de Fox.

III. RECAPITULACIÓN

Ciertamente, la reforma electoral de 1996 fue superior a cualquiera otra que en los últimos tiempos haya tenido lugar, toda vez que logró avances de la mayor trascendencia, como la autonomía del Instituto Federal Electoral, lo que permitió por primera vez en la historia de los comicios mexicanos contar con una institución organizadora del proceso electoral, independiente e imparcial y cuya capacidad y eficiencia quedó demostrada en las sucesivas competencias electorales. Al incrementar los montos del financiamiento público en porcentajes considerables, por encima del privado y establecer mecanismos para la supervisión de los recursos ejercidos por los partidos, sin duda se estaba buscando erradicar la nociva práctica del uso desmedido de recursos sobre todo en las campañas electorales, sin conocerse el origen y el destino de los mismos.

Sin desconocer el avance en la legislación para lograr la transparencia del manejo de recursos, al prohibirse las aportaciones de personas anónimas, salvo en el caso de las colectas, cabe señalar que la reforma fue incompleta y que si bien es cierto el Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para imponer sanciones en los casos que se considere necesarios, previo dictamen de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, también lo es que las sanciones no están determinadas en el propio Código Electoral, luego entonces, queda al criterio de quienes integran el Consejo General la determinación y la imposición de las sanciones, cuando lo deseable hubiera sido el establecimiento de una manera clara en la legislación, de las sanciones para aquellos candidatos y partidos que incumplan con las disposiciones previstas en los artículos relativos al tema del financiamiento.

Por otro lado, es importante hacer notar que los esfuerzos que a lo largo de los años se realizaron para mejorar las disposiciones electorales en el ámbito federal, no trascendieron en muchas ocasiones a las entidades federativas, por ello, los procesos electorales locales

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

muchas veces fueron fuentes de conflicto, con resultados fuertemente cuestionados como fraudulentos y no aceptados por alguno de los partidos participantes. Lo anterior significa que en los Estados integrantes de la Federación, los procesos electorales se seguían rigiendo por anacrónicos Códigos electorales que no contemplaban las nuevas reglas que las distintas reformas habían asentado en la legislación electoral que regía los procesos electorales federales. Así entonces, los avances se manifestaron únicamente en comicios de tipo federal, es decir en las elecciones para diputados federales y para senadores, sin alcanzar a los de tipo estatal y municipal que, por ende, resultaban ser los más cuestionados y faltos de credibilidad.

IV. El caso de Michoacán

En Michoacán, como en el resto del país, los procesos electorales se caracterizaron por el exceso de recursos que para las campañas se destinaban a los candidatos del antiguo partido oficial, recursos que provenían del erario público, y que convertían la contienda electoral en una competencia falta de equidad y desigual.

Los candidatos de los partidos opositores contaban con muy pocos recursos para realizar la difusión de sus propuestas, apenas podían publicitarse en dos o tres estaciones de radio, así como en algunas bardas y volantes, es decir, las campañas se realizaban con más voluntad que dinero. Algunas reformas a la legislación electoral del Estado, consideraron el incremento del financiamiento público a los partidos, posibilitando que éstos tuvieran más recursos para el gasto en campañas.

A diferencia de los anteriores procesos, el proceso electoral del pasado 2001 en Michoacán, tuvo como rasgo sobresaliente el acceso que todos los aspirantes al gobierno de Michoacán por los distintos partidos tuvieron a los medios de difusión, previo el desembolso de millonarias cantidades. Nunca antes en la historia de los comicios michoacanos se habían visto tantos recursos destinados a las campañas. Durante ese proceso, a todo el territorio llegó la imagen y el discurso de los entonces candidatos a gobernador a través de radio, televisión, periódicos, revistas, bardas y hasta en las piedras. En todos los sitios posibles, la propaganda se hizo presente. De las campañas

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

austeras y modestas de los años anteriores, se pasó al extremo del despliegue de recursos, siguiendo el ejemplo de la campaña publicitaria que para la presidencia de la República acababa de tener lugar.

Efectivamente, en la campaña federal del año 2000 en especial, dos de los candidatos al Gobierno Federal hicieron tal alarde de la disposición de recursos destinados a la publicidad de sus campañas, que actualmente —aunque bloqueada—, se realiza por parte del Instituto Federal Electoral, la investigación de la procedencia de las finanzas utilizadas por el grupo de amigos, de quien es hoy titular del Poder Ejecutivo. En ese proceso electoral, los estrategas de las campañas optaron por copiar el modelo publicitario que siguen en sus elecciones los vecinos estadounidenses y que se caracteriza por las millonarias cantidades de dinero que destinan a la construcción y difusión de la imagen del candidato.

En el modelo norteamericano, no tiene mucha importancia si el candidato al cargo de elección popular tiene conocimientos, talento, capacidad, honestidad, experiencia. Lo trascendental radica en su capacidad para recaudar cifras millonarias y con ellas construir el candidato a gusto de los consumidores, como si se tratara de un producto comercial y no de la persona en la que se depositará el destino de un país. Siguiendo ese esquema fue realizada la campaña a la presidencia del país, forjando el perfil del candidato que el imaginario colectivo había de asumir sugestionado por la publicidad que por todas partes le llegaba. Vamos, hasta libros se han escrito detallando el paso a paso de la transformación del personaje hasta convertirlo en la mercancía aceptable para el consumidor. ¡El *marketing* político por encima de todo!

Resulta preocupante observar que los procesos electorales, o para precisar mejor, las campañas electorales, se han convertido en una competencia para ver qué candidato derrocha más dinero en publicidad. No está por demás recordar el ejemplo de algún candidato que compró todos los espacios en radio y televisión, no para presentarse en ellos, como podría suponerse, sino para que ningún candidato de los otros partidos pudiera tener acceso a dichos medios de difusión. Cada vez más, dichas campañas se han convertido en actividades sumamente costosas, carreras o maratones que no tienen final. En un país como México, no solamente son alardes de mal gusto, sino bofetones a la pobreza que ha sentado sus reales a diestra y siniestra.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Como ya se mencionó en páginas anteriores, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 49, que el financiamiento público prevalecerá sobre otros tipos de financiamiento. Sin embargo, en el Estado de Michoacán el Código Electoral en su artículo 46, solamente dispone que el régimen de financiamiento de los partidos políticos será público y privado, dejando a consideración del Consejo General del Instituto Electoral, la determinación de los topes de gasto para cada una de las campañas.

Es claro que la legislación electoral michoacana al omitir señalar la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, contribuye a que las campañas políticas reciban millonarias cantidades de procedencia dudosa, ya que no se requiere ser experto financiero para observar que los gastos electorales son cubiertos mayoritariamente con las finanzas privadas, por ende, se corre el riesgo de que se incurra en actos de corrupción al aceptar los recursos de grupos de poder, algunos de los cuales pudieran estar al margen de la ley y que por sus aportaciones podrían influir en las políticas y determinaciones que se tomen desde los ámbitos de gobierno.

En Michoacán, en el pasado reciente hemos tenidos procesos electorales accidentados y llenos de conflictos que en muchas ocasiones han derivado en enfrentamientos graves, ellos ocasionados por una deficiente legislación electoral que en lugar de contribuir a la transparencia y legalidad en las elecciones, más bien tendía a su agravamiento.

Hace falta determinar con precisión en el Código Electoral del Estado de Michoacán normas que reglamenten el financiamiento de los partidos políticos, así como también que se ocupen de la cuestión financiera en los procesos electorales internos de los partidos políticos, con el objeto de que no haya una competencia desleal y desigual, al favorecer a los aspirantes cuyos recursos económicos son mayores, o bien, a quienes tienen el respaldo del aparato o de los altos funcionarios del partido y pueden disponer de los recursos de éste.

Lo anterior significa que las reformas que faltan, no deben ocuparse únicamente de la fiscalización de los gastos de campaña en los procesos constitucionales, sino que además deben comprender también la supervisión y control en los procesos de elección interna de candidatos de los distintos partidos políticos, que tampoco

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

han estado exentas de irregularidades. En distintas ocasiones la ciudadanía ha sido testigo de las desavenencias y perturbaciones provocadas por la falta de reglas en cuanto a los montos que en las elecciones internas pueden disponer los participantes, y así, se ha dado un manejo discrecional en los gastos publicitarios de los contendientes: más gasta quien más tiene; mayores posibilidades tiene de hacerse con el triunfo, quien mayores influencias tenga en el aparato partidista y disponga de las finanzas de éste. Dado que no hay la obligación legal de rendir cuentas por los gastos realizados en los procesos internos, estos suelen ser faltos de equidad.

En tiempos pasados, cuando el entonces partido oficial obtenía casi todos los triunfos, gracias a los apoyos incondicionales que recibía del gobierno y a que éste mantenía el control de las elecciones, los partidos políticos opositores reclamaban constantemente la necesidad de incluir en la legislación electoral normas que reglamentaran el financiamiento a los partidos políticos y en especial que controlaran y fiscalizaran los gastos de las campañas electorales. Pero en la medida en que han ido logrando triunfos importantes en distintos lugares del país, incluido el de la presidencia de la República, los partidos han olvidado los reclamos de la transparencia financiera. Por el contrario, han entrado al juego de la competencia para la captación de mayores recursos cuyo destino serán las campañas.

Hoy, los partidos políticos mexicanos se encuentran frente a la disyuntiva de adoptar el modelo norteamericano de las campañas políticas que toma como punto de partida la acumulación de grandes cantidades de dinero que habrán de destinarse a los gastos de campaña —gastos que en su mayoría serán aplicados al *marketing* político a efecto de crear los personajes políticos que se supone la población espera—; o bien, decidirse por un estilo de austeridad financiera, que no privilegie la acumulación de fortunas para la participación política y los triunfos electorales. Ante los grandes problemas de pobreza que existen en el país, muchos grupos de ciudadanos se han manifestado ya en desacuerdo con lo que consideran un despilfarro afrentoso y, desde luego, exigen de los partidos políticos actuar de acuerdo a las circunstancias económicas que se viven en el país.

Por lo tanto, en Michoacán es tiempo ya de que las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso local aporten sus propuestas para una reforma que incluya la fiscalización y el con-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

trol de las finanzas que los partidos destinan a sus campañas electorales; de igual forma, se requiere también la opinión de los estudiosos del Derecho Electoral, a efecto de que contribuyan a realizar una reforma que tome en consideración los puntos que se han venido mencionando, así como la necesidad de reducir los tiempos de campaña, a fin de que sea menor la carga financiera destinada a sufragar los gastos publicitarios.

La ciudadanía demanda que ante un entorno de pobreza, de enormes carencias en grandes núcleos de población, no sigan destinándose sumas millonarias a campañas electorales que no corresponden a nuestra realidad.

V. Conclusiones

De lo anteriormente señalado, se desprenden las siguientes conclusiones:

PRIMERA. Debe revisarse la Legislación electoral del Estado de Michoacán, a efecto de que en la misma, a través de su reforma, se delimite con precisión el financiamiento privado para las campañas políticas, estableciéndose que el financiamiento público siempre será mayor que el financiamiento privado.

SEGUNDA. Deben determinarse en los Ordenamientos legales, mecanismos de verificación que permitan a los órganos electorales llevar el control de los gastos que se realicen tanto en las campañas para las elecciones constitucionales, como también los que se ejercen en los procesos internos de los partidos políticos.

TERCERA. En la reforma a realizar, deben también establecerse los mecanismos necesarios para supervisar el origen de los recursos privados.

CUARTA. Las reformas a la ley de la materia deben incluir además de la fiscalización del financiamiento privado, la determinación de sanciones para los candidatos y partidos políticos que contravengan las normas que reglamenten dicho financiamiento.

QUINTA. Finalmente, deben además reducirse los montos destinados a sufragar las campañas electorales, tanto los públicos como los privados, reduciendo también, si se hace necesaria, la duración de los tiempos de campaña.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agustín, José. *Tragicomedia mexicana* 1. Ed. Planeta. Colección espejo, México, 1990.

Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. *La mecánica del cambio político en México.* Ed. Cal y Arena, México, 2000.

Cansino, César (coordinador). *Gobiernos y Partidos en América Latina*. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. México, 1997.

Córdoba, Arnaldo. *La Revolución en crisis. La aventura del maximato*. Ed. Cal y Arena. México, 1995.

González, Luis. *Historia de la Revolución Mexicana 1934-1940*. El Colegio de México. México 1981.

Luján Ponce, Noemí. *La construcción de confianza política*. Colección ensayos. Instituto Federal Electoral. México 1999.

Rincón Gallardo, Gilberto (coordinador). *La reforma pactada*. LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. México, 1995.

Torres, Blanca. *Historia de la Revolución Mexicana*. 1940-1952. El Colegio de México. México, 1984.

Valadés, José C. *Historia General de la Revolución Mexicana*. SEP. Ed. Gernika. México, 1985.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición del Instituto Federal Electoral.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Edición del Instituto Federal Electoral. México 1994.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Edición del Instituto Federal Electoral. México, noviembre de 1996.

Constitución Política del Estado de Michoacán. Cuadernos Michoacanos de Derecho. Morelia, Michoacán, marzo de 2001.

Código Electoral del Estado de Michoacán. Cuadernos Michoacanos de Derecho. Morelia, Michoacán, 2001.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

PROBLEMAS DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Alejandro David AVANTE JUÁREZ*

SUMARIO: I. Consideraciones preliminares. II. Una breve retrospectiva. III. El estado actual. IV. Algunas propuestas.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La fiscalización de los recursos financieros de los partidos políticos tomó particular relevancia en el escenario de la política, cuando el ejercicio de los medios económicos, más que los ideológicos pareciera ser el modo más efectivo de hacerse presente en el ámbito de influencia sobre el electorado.

En efecto, la constante presencia de anuncios comerciales en televisión, radio y prensa, se han convertido en el método más efectivo para hacerse notar en la vida del pueblo mexicano, el manejar la política y lo político como un libre mercado en el que aquel que realiza la mejor campaña publicitaria es quien obtiene los diversos beneficios de la preferencia popular, tal y como si la inclinación del sufragio fuera un objeto dentro del comercio.

Ello es un fenómeno de *marketing* político y tristemente de la carente cultura política en nuestro país, sin embargo, adquiere importancia cuando se convierte en una de las principales herramientas para ganar elecciones, lo que ha convertido a la fiscalización de los

* Coordinador Técnico Administrativo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

medios económicos empleados por los partidos políticos para la consecución de sus fines en un aspecto de carácter prioritario.

La respuesta que busca la fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones es saber de dónde surge el dinero que emplean, cómo lo emplean, en qué lo emplean y qué tan bien empleado se encuentra. A fin de cuentas, para los partidos políticos resulta de particular importancia, si la inversión realizada de los montos de financiamiento les retribuye una mejor posición entre los electores.

Sin embargo, la fiscalización de los recursos se ha enfrentado a muchos problemas, la reciente incorporación de los partidos políticos a un régimen de financiamiento, pareciera ser que ha hecho modificar las situaciones relativas a la revisión de sus finanzas más a base de la experiencia que de la planeación.

Los escándalos de corrupción y la constante y creciente cultura de la desconfianza que impera en nuestra vida en México, ha obligado al legislador a paulatinamente crear diferentes medios para dar certeza al financiamiento empleado por los partidos políticos, en lo que hasta ahora se ha avanzado en muchos aspectos; sin embargo, es necesario destacar algunos problemas del financiamiento de la política.

II. Una breve retrospectiva

El primer antecedente que podemos referir respecto del financiamiento público de los partidos políticos es el Código Federal Electoral de 1987, que fue el primero en incorporar tal aspecto a la normatividad electoral mexicana, señalando conceptos como el costo mínimo de campaña.

En 1990 surge la primera versión del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual ya aprobado con una fuerte presencia de la oposición en el Congreso, señaló la distribución del financiamiento público por diferentes tipos de actividad, en primer término la electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores aportaban para el sostenimiento de sus partidos políticos y finalmente por actividades específicas.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Hasta aquí, el tema central había sido como dar dinero a los partidos, sin que se hubiera establecido alguna regulación respecto de financiamiento privado, o topes de gastos de campaña o bien respecto de la revisión de los gastos de los recursos públicos otorgados.

En 1993, la reforma electoral propuso la obligación legal de que en los estatutos se instituyera un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros además de introducir la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña, estableciendo cinco modalidades del régimen de financiamiento de los partidos: a) Financiamiento público; b) Financiamiento por la militancia; c) Financiamiento de simpatizantes; d) Autofinanciamiento, y e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Igualmente, se prohibió expresamente las aportaciones o donativos de la Federación, de los estados o los ayuntamientos y sus dependencias, entidades y organismos paraestatales; de cualquier persona física o moral extranjera u organismos internacionales; de ministros de culto, asociaciones, iglesias o asociaciones de cualquier religión o sectas y, finalmente, de personas que vivan o trabajen en el extranjero.

Para completar el esquema del control del financiamiento y gastos de los partidos políticos, surge el primer antecedente de la Comisión de Fiscalización: una Comisión del Consejo General integrada por Consejeros, que puede auxiliarse con profesionales en materia contable y de auditoría, como órgano encargado de la revisión de los informes sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

La elección presidencial de 1994 volvió a despertar la inquietud de que se convertía en una necesidad imperiosa, el establecer condiciones de equidad en una contienda electoral, las voces de la reforma electoral comenzaron a sonar una vez más, el sistema electoral aún no satisfacía a los principales actores políticos del país, y cuestionaban la situación política del país, lo que llevó al entonces presidente Ernesto Zedillo a iniciar la reforma electoral definitiva en enero de 1995, lo que nos llevaría finalmente a la reforma constitucional electoral de 1996, la reforma integral del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

III. El estado actual

José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pedro Salazar en su artículo "El Modelo de Financiación de los Partidos Políticos en México"[1] señalan que las sucesivas reformas electorales en materia de finanzas de los partidos políticos han obedecido a cuatro temas centrales:

a) La debilidad de los partidos políticos.
b) El evitar el traslado ilegal de recursos públicos a los partidos políticos.
c) El propiciar una mayor competitividad al lograr que las estructuras financieras de los partidos fueran menos desiguales y que el financiamiento público genere un contexto equitativo, y
d) Evitar la dependencia de las organizaciones políticas a grupos corporativos.

Tristemente, hemos de reconocer que ninguno de los anteriores temas ha encontrado una respuesta efectiva.

Primeramente, porque la proliferación de partidos políticos pequeños, surgidos de clases políticas descontentas con el partido al que pertenecían ha proliferado, lo que necesariamente se traduce en la debilitación de un sistema de partidos al atomizarse la preferencia del elector.

Igualmente, hemos sido testigos de muy diversos sucesos en los que se han visto involucrados candidatos y partidos políticos, en los que se aduce la intervención de fondos públicos de manera ilegal en las contiendas electorales, el gasto erogado por los partidos políticos cada vez es más desproporcionado, apoyándose en organismos que no se encuentran sujetos a fiscalización y que, sin embargo, generan un claro estado de desventaja electoral, y finalmente, resulta claro que los grupos que han financiado privadamente las campañas políticas, entienden tal participación como una clara inversión para poder tener un cierto control sobre el ejercicio del poder público.

---

[1] Woldenberg, José ... [*et al.*]. "El modelo de financiación de los partidos políticos en México".- En: *La financiación de la política en Iberoamérica*.- San José, Costa Rica : IIDH-CAPEL, 1998.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

A pesar de todo ello, no debe tenerse una visión pesimista y llegar a la idea de que no se ha avanzado en nada al respecto; sin embargo, pareciera ser que la actualidad exige nuevos y mejores métodos para garantizar que la contienda electoral se desarrolle dentro de un clima de mayor certeza en cuanto a las finanzas empleadas.

Sin embargo, en el presente estudio, es menester revisar algunas cifras respecto del financiamiento que es entregado a los partidos políticos en México.

En este ejercicio, se emplean las cifras correspondientes al año 2002, en razón a que el ejercicio fiscal aludido ya ha concluido, y los partidos políticos han presentado el informe correspondiente, y han sido sancionados por las infracciones a la reglamentación de financiamiento respectiva.

Conforme a lo reportado por los partidos políticos en sus informes anuales de ingresos y gastos de 2002, el financiamiento público recibido por actividades ordinarias, arrojó las siguientes cifras:[2]

PARTIDO POLÍTICO		FINANCIAMIENTO PÚBLICO EJERCIDO EN 2002
	Partido Acción Nacional	$646,497,591.56
	Partido Revolucionario Institucional	$720,145,034.16
	Partido de la Revolución Democrática	$284,325,638.85
	Partido del Trabajo	$144,064,325.88
	Partido Verde Ecologista de México	$183,493,207.87
	Convergencia	$118,638,429.48
	Partido de la Sociedad Nacionalista	$102,512,817.72
	Partido Alianza Social	$100,671,684.87
	Partido México Posible	$19,197,156.85
	Partido Liberal Mexicano	$19,197,156.85
	Fuerza Ciudadana	$19,197,156.85
TOTAL		$2,357,940,200.94

[2] Instituto Federal Electoral (www.ife.org.mx) [agosto de 2004].

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Las anteriores cifras podrían sorprender a cualquiera. Para ser más ilustrativo, realizaremos el siguiente ejercicio comparativo: Por ejemplo, el total del financiamiento recibido por los partidos políticos, representa en ese año, aproximadamente el 90% del presupuesto destinado a la Cámara de Diputados, el doble de lo destinado a la Cámara de Senadores y cerca del 140% de lo destinado para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Presupuesto de Egresos de la Nación correspondiente a 2001.

El financiamiento percibido por el Partido Revolucionario Institucional o el Partido Acción Nacional considerado individualmente, superó al financiamiento destinado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y representa aproximadamente unas quince veces lo destinado para la Consejería Jurídica de la Presidencia.

Asimismo, superó a cualquier aportación realizada por el Gobierno Federal al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, con excepción de las realizadas al Distrito Federal, Jalisco, México y Veracruz. A su vez, debe decirse que cualquiera de los partidos políticos nacionales recibió un financiamiento público mayor que Baja California Sur en dicho programa.[3]

Este financiamiento corresponde a un año, en el cual los partidos políticos no ejercieron ninguna actividad electoral federal, y únicamente involucra el financiamiento concedido a tal nivel, pues además de esto, cada uno de los partidos políticos recibe del erario público aportaciones en el ámbito local para actividades ordinarias y financiamiento de campañas, de lo que debemos señalar sólo como ejemplo el caso del Distrito Federal, en el que para el mismo año de 2002, el Instituto Electoral del Distrito Federal destinó un monto de aproximadamente $193’000,000.00 para el sostenimiento de actividades ordinarias para los partidos políticos nacionales acreditados.

Surge de todo esto la necesaria inquietud de preguntarnos si será necesario gastar tantos recursos en financiar a los partidos políticos que cada vez sufren más de una crisis de legitimidad ante la sociedad, que constantemente condena su actuar en el escenario

[3] Las cifras mencionadas corresponden al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal correspondiente a 2001.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

político, si en verdad la distribución de estos montos, a razón de poco menos de $6'500,000.00 diarios, ha contribuido a fortalecer la cultura democrática del país. En mi particular punto de vista debo decir que no.

Volvamos al tema de la debilidad de los partidos pequeños. Primeramente, la reflexión a realizar será que tal cantidad de financiamiento entregado a los partidos políticos, en función del grado de adaptación a la vida política del país, lejos de contribuir al sistema de partidos, y fortalecer a aquellos institutos políticos de reciente creación, pareciera ser que hace un abismo cada vez más grande entre unos y otros, que sólo podía ser salvado mediante la vía de la coalición.

Por ejemplo, bajo la regulación actual del financiamiento público, los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, actualmente siguen conservando la mayor parte de los cargos de elección popular, y cuentan con una base y estructuras lo suficientemente sólidas como para tener por cierta la efectiva penetración en la sociedad, tuvieron una diferencia de financiamiento con los partidos de muy reciente creación (los que por cierto perdieron su registro tras el proceso federal de 2003) de aproximadamente un 3600% únicamente a nivel federal. Hagamos una pregunta que atiende más a la lógica que a cualquier otra cuestión y en un ejemplo ciertamente no del todo ortodoxo. ¿Qué posibilidades tiene una empresa con la trigésima sexta parte del financiamiento de otra, para ganarle el mercado? La respuesta es contundente: ninguna.

Luego entonces, la distribución del financiamiento en los términos que actualmente se realiza no favorece a los partidos pequeños, incluso haciendo una afirmación llevada al extremo, es dinero gastado estérilmente en la lucha por alcanzar a los partidos políticos con un poderío económico mayor.

Ello se vio reflejado en el proceso electoral de 2003 en el que se renovó la integración de la Cámara de Diputados, y en consecuencia, los partidos políticos que en ese entonces contaban con registro recibieron aproximadamente el doble de la cifra antes señalada y los partidos de reciente creación obtuvieron por primera vez un monto de financiamiento para actividades electorales, lo que dio como resultado los siguientes montos de financiamiento para actividades ordinarias y de campaña:

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

PARTIDO POLÍTICO		FINANCIAMIENTO PÚBLICO EJERCIDO EN 2003
	Partido Acción Nacional	$1,282,264,039.80
	Partido Revolucionario Institucional	$1,428,336,536.56
	Partido de la Revolución Democrática	$565,704,284.06
	Partido del Trabajo	$285,737,177.64
	Partido Verde Ecologista de México	$365,081,479.36
	Convergencia	$235,307,575.50
	Partido de la Sociedad Nacionalista	$203,324,021.54
	Partido Alianza Social	$203,324,021.54
	Partido México Posible	$91,381,582.72
	Partido Liberal Mexicano	$91,381,582.72
	Fuerza Ciudadana	$91,381,582.72
TOTAL		$4,843,223,884.16

Ahora bien, en sesión de veintiocho de enero de ese año de 2003, el Consejo General del Instituto Federal Electoral fijó como costo mínimo para campaña de diputado, la cantidad de $339,699.42 pesos por distrito, por lo que en términos de lo dispuesto por la fracción I del inciso b) del párrafo 4 del artículo 182-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el tope de gastos de campaña para diputado por distrito, resultó en $849,248.55, lo que multiplicado por trescientos distritos, constituye una cifra de $254'774,565.00, esto es, aproximadamente el 17.85% del financiamiento destinado al Partido Revolucionario Institucional, mientras que respecto de Convergencia por la Democracia resulta un poco más de la totalidad del financiamiento concedido ¿Será esto una muestra irrefutable de equidad?

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Olvidemos los topes de gastos de campaña, en el supuesto de que se minimizara el costo de la campaña a diputado, y se empleara el señalado por el Instituto Federal como mínimo, cada partido político hubiera tenido que gastar $339,699.42 pesos por distrito, lo que da como resultado una cantidad de $101'909,826.00 por los trescientos distritos, lo que implicaría un ahorro sustancial respecto de los topes; sin embargo, el Partido del Trabajo que posee apenas $285,737,177.64 de recursos, invierte poco más de una tercera parte en sus candidaturas, mientras que el Partido Acción Nacional quien alcanza $1,282'264,039.80 utiliza apenas menos de la décima parte.

En suma, tomando en consideración que en ese proceso electoral contaban con registro once partidos políticos nacionales, la cifra de candidatos que debieron contender por distrito, en el supuesto de que no hubiera existido ninguna coalición eran veintidós, lo que suma 6,600 candidatos para diputados por el principio de mayoría relativa entre propietarios y suplentes, donde cada fórmula integrada por propietario y suplente estuvo en aptitud de erogar un monto de financiamiento considerable para hacerse presente en el electorado, lo que a razón de $339,699.42 como costo mínimo estimado de cada uno de los distritos por partido, multiplicado por las 3,300 fórmulas de candidatos, da como suma total de recursos que pudieron haber sido gastados por los partidos políticos en las campañas de ese año la cantidad de $1,121'008,086.00, lo que no representa ni siquiera el financiamiento entregado al Partido Revolucionario Institucional o Acción Nacional considerados individualmente.

Sin embargo, si dividimos el monto mínimo a erogar por campañas de los partidos en distritos electorales, entre el tiempo que duran las mismas, aproximadamente 75 días, se obtiene que los partidos políticos en ese supuesto hubieran gastado casi quince millones de pesos diarios.

Sin embargo, tal escenario no se presentó. El Partido Revolucionario Institucional participó coaligado en 100 distritos electorales con el Partido Verde Ecologista de México, por lo que en esas demarcaciones el tope de gastos de campaña fue uno sólo para ambos institutos políticos.

Hagamos ahora otro ejercicio. La mitad de las cifras anteriores fueron usadas por los partidos políticos para obtener el voto popu-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

lar sólo en la elección de diputados de mayoría relativa y representación proporcional, es decir, en una campaña para 500 cargos de elección popular, se distribuye un financiamiento de aproximadamente $2,421'000,000.00, esto es, cada diputado cuesta elegirlo 4.8 millones de pesos.

Pero si esto se traslada a los partidos políticos, debe decirse que Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Convergencia fueron los únicos que lograron presencia en el Congreso y conservaron su registro, los otros cinco partidos no consiguieron el objetivo.

Por fortuna, el texto actual del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé la imposibilidad de coaligarse en la primera elección en que se participe. El resultado de tal medida deberá evaluarse en el futuro.

Por ahora, sólo hemos tratado el gasto en las campañas políticas, sin embargo, hay que considerar el fenómeno de las precampañas no reguladas en el ámbito federal. Recordemos el escenario en 1999, en el que tres precandidatos a la presidencia de la República, invadieron el tiempo en radio y televisión para hacerse de publicidad y una ventaja cierta e indudable respecto de sus oponentes. Tal aspecto escapa a la legislación actual, y exige un compromiso en el futuro.

En ese sentido, por tales irregularidades la sociedad se ha visto inmersa en terribles escándalos de desviación de recursos a campañas o institutos políticos por vías diferentes a las legales, lo que ha llevado a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a pronunciarse en dos asuntos sancionando a los dos principales partidos del país por encontrarse involucrados con financiamiento irregular, lo que llena de indignación a cualquier ciudadano.

El Partido Revolucionario Institucional fue sancionado por haber recibido quinientos millones de pesos sin haberlos reportado a la autoridad administrativa electoral, motivo por el que se le aplicó una sanción del doble del monto involucrado.

Por su parte, a los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México que integraron la coalición Alianza para el Cambio, se determinó suprimirles financiamiento por la utilización y aprovechamiento de un esquema de financiamiento paralelo que aportó poco más de noventa millones a la campaña de dicha alianza.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

La cantidad de recursos públicos en juego, necesariamente requiere de un mejor esquema de fiscalización, que no permita el que una cantidad considerable de los montos financieros de los partidos políticos se vea desviada o empleada en cuestiones que pudieran ser estimadas como dispendio.

En efecto, actualmente, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, se limita a comprobar que los gastos hayan sido erogados, comprobar que hayan sido recibidos; mas no es motivo de análisis a conciencia el monto erogado en función de la actividad desarrollada o los materiales adquiridos. Por ejemplo, el hecho de que se cubra un trabajo de investigación con un importe de más de $600,000 pesos, en concepto del autor de estas líneas, representa, sin duda alguna, un exceso que debiera ser fiscalizado hasta la última de sus consecuencias, para descubrir que si tal labor investigativa no amerita tal costo, sancionar al partido político que pretenda con un castigo ejemplar para disuadir en lo futuro cualquier falta de este tipo.

Un caso de financiamiento no del todo fiscalizado, es el de los reconocimientos por actividades políticas que se consignan en los ya célebres recibos "REPAPS"; de ellos se extrae que un partido político concedió una determinada cantidad por actividad política, pero dicha actividad no queda del todo aclarada, debiendo decirse que existen recibos desde cantidades muy pequeñas como por montos que superan en mucho el salario mensual de un trabajador promedio de la República.

En mi concepto, la cantidad de monto percibido por los partidos políticos, hace más que complicada su fiscalización, pues a pesar de que el Instituto Federal Electoral ha realizado todo lo que está a su alcance para revisar las cuentas presentadas por los partidos políticos, lo cierto es que pareciera estar superado por las circunstancias, máxime si se toma en consideración que la actual integración del Consejo General comienza a adentrarse en tales aspectos.

En efecto, los plazos para la revisión de los informes, su temporalidad y la concentración de montos tan grandes, hacen que el Instituto Federal Electoral en una labor maratónica, pretenda identificar todos los gastos erogados por los partidos, enviar comunicaciones para recibir aclaraciones respecto de los ingresos y destinos,

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

y además debe verificar a los proveedores, que ya en algunos casos han manifestado la falsificación de algunas facturas y el desconocimiento de las operaciones reportadas.

Ello, aunado a que las sanciones impuestas no son del todo significativas para los partidos políticos, se traduce en una fiscalización de los recursos de los partidos políticos que no llega a cubrir todas las expectativas, a pesar de que debe reconocerse se ha avanzado mucho en ese tema por parte de los órganos revisores a través de las diferentes legislaciones.

Hasta aquí nos hemos ocupado del financiamiento público, sin embargo, no debemos perder de vista el surgimiento de nuevas modalidades de financiamiento privado, que sin duda alguna dificultan las labores de verificación de ingresos a campañas políticas, esto es. la constitución de organizaciones estructurales que no forman parte del partido político; sin embargo, logran recaudar grandes montos de dinero que son invertidos en la promoción o publicidad de determinada opción política. Ello complica aún más la función fiscalizadora del Instituto Federal Electoral, pues al no ser partidos políticos en sí mismos, tales organizaciones de financiamiento paralelo proveen de recursos a una campaña sin que sea susceptible el exigir cuentas claras de dónde proviene o en qué se gasta.

IV. Algunas propuestas

Ha llegado el momento de proponer soluciones a los problemas planteados, de intentar contribuir aunque sea con un poco de imaginación a sembrar nuevos frutos en materia de fiscalización de los partidos políticos y buscar que ésta sea más efectiva para saber de manera cierta y definitiva qué es lo que se hace con el dinero que todo mexicano que paga impuestos le entrega a los partidos políticos para la consecución de sus fines.

Primeramente, es mi firme convicción que es necesario reducir sensiblemente el monto de financiamiento que es entregado a los partidos políticos, pues al parecer se ha desvirtuado la finalidad de la entrega de éste, ya que se han convertido paulatinamente en una finalidad de los partidos y no en un medio de ejercer sus fines constitucionalmente encomendados.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

La disminución en la entrega de ministraciones de financiamiento, generará la posibilidad de que los órganos encargados de su revisión puedan analizar más a conciencia los montos y destinos, a efecto de detectar cualquier posible actitud fraudulenta o tendiente a evadir la completa verificación de los datos proporcionados.

Como ha quedado puntualizado, el hecho de distribuir cada vez más financiamiento genera una mayor inequidad, por ello, primeramente debe revisarse seriamente la posibilidad de establecer requisitos para constituirse como instituto político nacional que representen de una manera clara y precisa el hecho de que puedan contender para obtener el poder público en una competencia directa con los partidos ya consolidados y en todo caso los recursos que son entregados a éstos, deben ser limitados a su mínima expresión, para dar oportunidad a aquellos partidos políticos de reciente creación para que hagan patente su capacidad de penetración en la sociedad.

En mi concepto, las modificaciones legales que fueron realizadas recientemente a la ley electoral para sólo permitir a las agrupaciones políticas nacionales el solicitar su registro como partidos políticos nacionales y el endurecimiento del porcentaje mínimo de ciudadanos y de presencia en entidades federativas y distritos electorales, es sólo el primer paso que atinadamente ha dado el legislador para evitar la proliferación de partidos que sólo subsisten por tres años.

Por su parte, debe analizarse la posibilidad de que la ley exija de manera contundente a los órganos encargados de la administración de los recursos de los partidos al interior, algún tipo de fianza para garantizar el uso adecuado de los mismos, y que en dado caso se detectare un desvío de los recursos, fuera susceptible de ejecutarse tal garantía con la finalidad de restituir al Estado, y en caso de que no sea suficiente, respondan de manera solidaria aun en caso de quebranto.

De igual forma, necesariamente debe preverse el procedimiento de liquidación de los partidos políticos que perdiendo su registro desaparecen del mundo jurídico para evadir que todos los bienes que fueron adquiridos durante su existencia sean reutilizados en beneficio del sistema democrático.

Debe establecerse en la ley, una regulación clara y precisa respecto de las organizaciones que sin ser partidos ni agrupaciones

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

políticas, se involucran en el desenvolvimiento de una campaña electoral al extremo tal que llevan al candidato o al partido a la obtención de cargos de elección popular mediante el uso de financiamiento de imposible verificación, y para ello legalmente debe romperse el secreto bancario que impide la verificación a cabalidad de los recursos y que ha generado asuntos polémicos que han beneficiado la dilación y el desvanecimiento de datos que lleven a encontrar el origen de los montos erogados en las campañas electorales.

Las sanciones impuestas deben ser más severas que las actualmente aplicadas, y en caso de comprobarse que un partido político actuó con ánimo fraudulento y pretendió engañar a la autoridad fiscalizadora desviando recursos o empleándolos de manera dispendiosa y reportándolos con informes falsos o cualquier documentación alterada debe sancionarse incluso con la pérdida del registro, a efecto de evitar la comisión de ese tipo de faltas entre los partidos políticos.

Igualmente, debiera preverse en la legislación algún medio de visitas domiciliarias realizadas por la autoridad fiscalizadora a fin de verificar los estados contables de los partidos políticos, sin que estos tuvieran oportunidad de preparar información, a fin de que no pudiera verse falseada la información presentada en los informes anuales de ingresos y gastos.

Del mismo modo debe retomarse la idea de impedir la proliferación de mensajes en medios electrónicos que distraen la verdadera trascendencia de una elección. Para ello, debe regularse la contratación de tiempos en radio y televisión para que sea el propio Instituto Federal Electoral el que asigne los tiempos y no el propio partido político.

Pero más importante que nada, al estar conscientes de lo que representa la verdadera política en el desenvolvimiento de la vida democrática del país, los partidos políticos deben contribuir con argumentos ideológicos que permitan dejar a un lado la suma de dinero erogado. En resumen, dejar la política de libre mercado y asumir la posición de convencer y no comprar la decisión en las urnas.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

EL SECRETO FISCAL, BANCARIO Y FIDUCIARIO EN LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Omar Espinoza Hoyo[*]

Sumario: I. Introducción; II. Financiamiento de los partidos políticos; III. Fiscalización de los recursos de los partidos políticos; IV. El secreto bancario, fiduciario y fiscal; V. Planteamiento del problema; VI. Proposiciones.

I. Introducción

En México, la Constitución Federal reconoce a los partidos políticos el carácter de entidades de interés público; también estatuye que en el financiamiento de tales entes, deben prevalecer los recursos provenientes del Estado, sobre los de origen privado, y faculta al legislador ordinario para que establezca los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que ellos cuenten.

El orden jurídico electoral mexicano, con las bases que otorga la Constitución, prevé un sistema de fiscalización de los fondos de los partidos políticos, mediante el cual se pretende que se sometan al imperio de la ley, todos los actos que se relacionen con dichos recursos, transparentando su origen y su destino.

Para ello, se le encomienda al Instituto Federal Electoral, a través de sus órganos, la tarea permanente de vigilar que los partidos

* Coordinador de Relaciones con Organismos Electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

cumplan las obligaciones que les corresponden, en razón del financiamiento que reciben.

Al llevar a cabo su tarea fiscalizadora, el Instituto Federal Electoral puede solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias del propio Instituto; además, está en aptitud de hacer uso de las facultades que le otorgan los artículos 49-B, párrafo 2, con relación a los preceptos 2 y 131 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establecen que las autoridades electorales, para el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de sus resoluciones, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales, quienes están obligadas a proporcionar los informes y las certificaciones necesarias, e, incluso, prestar el auxilio de la fuerza pública.

Empero, algunos pensarían que existen excepciones a las anteriores disposiciones, derivadas de los llamados secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Esta problemática fue dilucidada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-050/2001, en donde se determinó, en resumen, que el Instituto Federal Electoral, en la medida que ejerza funciones de control, vigilancia, investigación y aplicación de sanciones, con relación a el uso y manejo de los recursos públicos que manejan los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de "autoridades hacendarias federales" para "fines fiscales" y, por tanto, en la salvedad que sobre el sigilo de la información derivada de las operaciones bancarias y hacendarias establece la ley.

Sin embargo, según datos periodísticos, algunas personas mencionadas como presuntamente involucradas en supuesto financiamiento ilícito de una campaña presidencial, a pesar de la determinación en comento, desean impedir, mediante el juicio de amparo, que se dé a conocer a la autoridad electoral, información bancaria que les concierne.

A través de este trabajo, se pretende explicar la problemática que presentan los llamados secretos fiscal, bancario y fiduciario, en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en la República Mexicana, y proponer alguna solución.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

II. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, el término financiamiento significa: "Acción y efecto de financiar".[1] Asimismo, el término financiar es definido como: "1. Aportar el dinero necesario para una empresa. 2. Sufragar los gastos de una actividad, obra, etcétera".[2]

Xiomara Navas define el financiamiento de los partidos como: "La política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como las permanentes".[3]

Daniel Zovatto G.[4] define al financiamiento en los mismos términos.

O sea que, se puede afirmar que el financiamiento de los partidos políticos, consiste en las aportaciones en dinero, especie o derechos que reciben aquéllos, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las electorales o de campaña, sean provenientes de particulares o del Estado.

El financiamiento de los partidos políticos tiene dos fuentes: el financiamiento público (proveniente del erario) y el privado. De esta manera, la financiación pública coexiste con la privada, aunque, como más adelante se verá, en México prevalece la primera sobre la segunda.

En efecto, en nuestro país está acogida la corriente que sostiene la conveniencia de fortalecer el sistema de partidos políticos, entre otros medios, a través de cierto apoyo económico del Estado, lo que ha dado lugar a un modelo de financiamiento público, con marcada supremacía sobre el privado, lo cual tiende a conseguir un mayor equilibrio en la competencia electoral democrática.

---

[1] *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima segunda edición, Real Academia Española, 2001, p. 1060.

[2] *Ibídem*.

[3] La financiación electoral: subvenciones y gastos, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores) 1998. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, y coeditores, p. 455.

[4] La Financiación de la Política en Iberoamérica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1998, editado por Pilar del Castillo y Daniel Zovatto G., p. 14.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

A través de esta forma de financiamiento, se trata de fortalecer el sistema de partidos, al impulsar a los institutos políticos pequeños, con la finalidad de crear un sistema más competitivo. Asimismo, se busca la independencia de los partidos políticos, respecto de presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de centros o grupos de poder (económico, social e institucional), para lo cual el Estado dota a esas entidades de interés público, de los recursos financieros, a través de vías transparentes y por fórmulas predeterminadas, de manera tal, que les permitan llevar a cabo sus funciones.

Este modelo financiero descansa sobre tres principales bases:

1. Disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan comprometer los fines constitucionales de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política.
2. La necesidad de que los partidos políticos tengan una mayor vinculación con una ciudadanía, cada vez más informada, crítica y participativa, que origina a la vez el incremento de sus necesidades de financiamiento para solventar los gastos ordinarios, para el sostenimiento de sus estructuras y el cumplimiento de los fines que les confiere la Constitución, y sobre todo, por la existencia de nuevas formas, espacios y tiempos en que se desarrollan las campañas políticas.
3. Garantizar que las entidades políticas cuenten con recursos, cuyo origen sea lícito, claro y conocido, por ellas y la ciudadanía.

Es de precisar que dentro de la Ley Fundamental, están estatuidos, de cierta manera, dos tipos de financiamiento público: uno, proveniente de la Federación y otro de las Entidades Federativas, de los cuales cada uno tiene sus propios lineamientos como se verá a continuación.

Conforme con el artículo 41, segundo párrafo, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las bases para la aplicación del financiamiento público proveniente de la Federación, son las siguientes:

a) La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

b) La ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, con el fin de garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.
c) El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las denominadas específicas.
d) El financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, de acuerdo con los siguientes elementos: costos mínimos de campaña, número de senadores y diputados a elegir, número de partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión y duración de las campañas electorales. El treinta por ciento de la cantidad total que resulte, se repartirá en forma igualitaria y el setenta por ciento restante se distribuirá conforme con el porcentaje de votos que hubieran obtenido los partidos en la elección de diputados inmediata anterior.
e) El financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto, equivaldrá a una cantidad igual al monto de financiamiento que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año.
f) Por medio del financiamiento público para actividades específicas, se reintegra un porcentaje de las cantidades anuales que eroguen los partidos políticos, por concepto de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

De los anteriores lineamientos constitucionales, se destaca que el financiamiento público proveniente de la Federación, sólo es aplicable a los partidos políticos que mantengan su registro nacional después de cada elección federal; que los recursos provenientes del erario federal, les serán dotados de manera equitativa; se compondrán de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales; se remite a la ley secundaria federal, para que fije las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Con relación al financiamiento público proveniente de las Entidades Federativas, los artículos 41, párrafo segundo, base I, y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal, contienen los lineamientos fundamentales siguientes:

a) Los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, y
b) Las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio universal durante los procesos electorales; esto es, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige, sin fórmulas predeterminadas, que las Entidades Federativas garanticen, a través de sus leyes, que los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con financiamiento público para su sostenimiento y para sus actividades encaminadas a la obtención del voto durante los procesos electorales, sin imponer lineamiento específico alguno al respecto, por lo que deja a los Estados la determinación de las formas y mecanismos legales correspondientes, para lograr la distribución equitativa del financiamiento público entre los partidos políticos.

Por su parte, el financiamiento privado tiene las siguientes modalidades:

a) De la militancia, que está conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales, y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas.
b) De los simpatizantes, conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechos a los partidos políticos en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas, con residencia en el país, que no estén impedidas legalmente para ello.
c) El autofinanciamiento, que está constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que están sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.

d) El financiamiento por rendimientos financieros, en el que los partidos pueden crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas.

Cabe mencionar que el financiamiento privado tiene límites.

En efecto, cada partido político no podrá recibir anualmente, aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.

Las aportaciones que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.

Las contribuciones podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total entregado durante un año por una persona física o moral, no podrá rebasar, según corresponda, los límites señalados en el párrafo anterior.

En el supuesto de que se hayan realizado aportaciones en especie, los bienes (muebles o inmuebles), deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

III. Fiscalización de los recursos de los partidos políticos

El artículo 41 de la Constitución Federal prevé, en lo que aquí interesa, que sea la ley ordinaria la que establezca los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten.

La anterior determinación fue motivada, según se explicó en la iniciativa de reformas correspondiente y en los dictámenes que le recayeron, al tomarse en cuenta que la sociedad y el propio Estado, están interesados en que se observen cabalmente las disposiciones

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

jurídicas encaminadas a la legal ministración de los recursos económicos, así como la correcta aplicación de sus ingresos, por lo que era necesario que los recursos de los partidos políticos (tanto públicos como privados), estuviesen sometidos a estrictas normas de control que permitieran evitar conductas ilícitas, por lo que, el órgano reformador de la Carta Magna, precisó que la legislación ordinaria señalaría los procedimientos para la verificación y vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos.

Con base en lo anterior, el orden jurídico electoral mexicano prevé un sistema de fiscalización del caudal de los partidos políticos, que busca que se sometan al imperio de la ley, todos los actos que tengan relación con tales recursos; pretendiendo dar transparencia, tanto a su origen, como al correcto destino. Para ello, se le encomienda al Instituto Federal Electoral, a través de sus órganos —entre los que se encuentra la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas—, la tarea permanente de vigilar y controlar que se acaten debidamente todas las obligaciones que a tales entes corresponde con motivo del financiamiento para la realización de sus actividades.

Ante la aludida Comisión de Fiscalización, los partidos políticos deben presentar informes, sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, destacando, en lo conducente, que los informes anuales serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; informe en el que serán reportados los ingresos y gastos ordinarios que los partidos políticos hayan realizado durante tal ejercicio.

La mencionada Comisión cuenta con sesenta días para revisar los informes anuales, y tiene en todo momento, la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes; si durante la revisión de los informes la Comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político que hubiere incurrido en ellos, para que dentro de un plazo de diez días, contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes; al vencimiento de los plazos señalados, la

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Comisión dispone de veinte días para elaborar un documento consolidado que debe presentar al Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro de los tres días siguientes a su conclusión, el cual debe contener el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos y, en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos, así como el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos y las agrupaciones políticas; de ser procedente, el mencionado Consejo General impondrá la sanción respectiva.

Cabe mencionar que los partidos políticos, aportando cuando menos elementos indiciarios de prueba, están facultados para pedir al aludido Consejo General, se investiguen y, en su caso, se sancionen las actividades de otros partidos, cuando éstos incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática, incluyendo, desde luego, aquéllas que se relacionan con el financiamiento público o privado al que tienen acceso.

IV. El secreto bancario, fiduciario y fiscal

Para Guillermo Pacheco Pulido, los elementos del secreto parten de la existencia de un contrato que descansa fundamentalmente en la confianza, en la discreción y en la fidelidad, o bien por disposición legal.[5]

Para dicho autor, el secreto en materia económica es importante para el desarrollo de la colectividad, éste proporciona seguridad a la persona en sus derechos, estabiliza la confianza en las operaciones bancarias y financieras frente a una competencia ávida de obtener beneficios a costa de los datos, hechos o circunstancias ajenas.[6]

El secreto bancario es definido por Virginia Bado como "la obligación de no facilitar noticia alguna sobre los fondos o valores que tengan en cuenta corriente, depósito o cualquier otro concepto ni

[5] Pacheco Pulido, Guillermo, *El Secreto en la Vida Jurídica*, Porrúa, México, primera edición, 1995, p. 25.

[6] Pacheco Pulido, Guillermo, *op. cit.* p. 25.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

de dar a conocer informaciones confidenciales que reciban de sus clientes o sobre sus clientes".[7]

Por su parte, León P. Ramírez Gómez da el siguiente concepto: "El secreto bancario consiste esencialmente en la imposibilidad que tienen las entidades bancarias de dar a conocer a cualquier persona o autoridad información alguna de sus usuarios, salvo que dicha petición de información sea dirigida a conocer específicamente el estado de un acreditado con respecto a un servicio bancario debidamente identificado".[8]

Se puede establecer que el secreto bancario es el deber que tienen las instituciones de crédito, sus órganos, funcionarios, empleados y personas con relación directa a ellas, de observar estricta reserva sobre cualquier tipo de operación bancaria, salvo en los casos de excepción previstos en la ley o cuando lo faculte el mismo cliente.

En México, a nivel constitucional no se encuentra algún precepto que regule o se refiera expresamente a las citadas figuras jurídicas. Sin embargo, para Luis Manuel C. Méjan, en el derecho mexicano los artículos 14 y 16 constitucionales brindan al secreto bancario un marco de referencia, cuando exigen que cualquier privación o trastorno en el libre disfrute de libertad y posesiones, se produzca sólo cuando una autoridad ha juzgado sobre el particular fundamentando su decisión en disposiciones legales existentes.

El artículo 16 prohíbe las simples "molestias" en la propiedad. Por ello puede decirse que una persona que ha confiado a un tercero (institución de crédito) la guarda de sus dineros y del que recibe créditos, se siente segura que nadie le "molestará", pues desde luego es una molestia el que persona ajenas inquieran y pretendan conocer la medida de sus operaciones bancarias, y es molestia porque atenta contra ese derecho básico a la privacía que el derecho reconoce.[9]

---

[7] Bado, Virginia. El Secreto Profesional Bancario, trabajo sin fecha ni lugar de elaboración, consultable en internet en la página http://www.derechocomercial.edu.uy/ClaseContFinSecreto01.htm

[8] Ramírez Gómez, León P. El Buró de Crédito y el Secreto Bancario, trabajo sin fecha ni lugar de elaboración, consultable en internet en la página: http://www.uaq.mx/derecho/strictusensu/10/10buro.html

[9] C. Méjan, Luis Manuel. *El Secreto Bancario en la Vida Jurídica*, Porrúa, México, primera edición, 1995, p. 10.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Empero, es la legislación ordinaria la que prevé las figuras conocidas como secreto bancario, secreto fiduciario y secreto fiscal.

En efecto, el secreto bancario se encuentra establecido en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, que impone a tales instituciones la obligación de guardar reserva o sigilo sobre la información que derive de los depósitos, servicios o de cualquier tipo de operaciones que realicen.

Las personas que tienen derecho a pedir informes de los depósitos y demás operaciones a las instituciones de crédito, conforme al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, son el depositante, el deudor de la institución, el titular de una operación, beneficiarios y representantes legales o mandatarios.

El secreto fiduciario está previsto en el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, que propiamente se trata del propio secreto bancario, aunque referido a la operación del fideicomiso.

Por su parte, el secreto fiscal está regulado por el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, que impone la obligación de guardar reserva, en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación.

Cabe mencionar que existen ciertos casos previstos expresamente en la ley, en los cuales los secretos bancario y fiduciario no son obstáculo para la persecución de delitos o la supervisión de las entidades financieras; esto es, el legislador ha previsto varias excepciones que permiten a ciertas autoridades recabar directamente de las instituciones de crédito, informes amparados por el secreto bancario o fiduciario; algunas de ellas, a continuación se comentarán.

Efectivamente, en los artículos 97 y 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, se observa que dichas instituciones están obligadas a presentar la información y documentación que les requiera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México, en la revisión de las operaciones y servicios que realizan las instituciones de crédito con sus clientes y usuarios, sin que tal proceder implique transgredir el secreto bancario y fiduciario.

Por su parte, del artículo 180 del Código Federal de Procedimientos Penales, se desprende que el Ministerio Público y los tribunales están facultados para solicitar a las instituciones de crédito,

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los datos que se ocupen para la debida integración de las averiguaciones previas correspondientes.

De los artículos 108 y 109 de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, se mira que esa dependencia, por conducto de su tesorero, está autorizada para pedir a las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cualquier información relativa a las cuentas personales de los servidores públicos.

Los artículos 32-B, fracción IV y 84-A, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, señalan que las autoridades fiscales autónomas —verbigracia, el Instituto Mexicano del Seguro Social—, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, pueden solicitar a las instituciones de crédito, los informes que les resulten necesarios en ejercicio de sus facultades.

Por su lado, el artículo 43 de la Ley de la Protección al Ahorro Bancario, determina que las instituciones de crédito están obligadas a proporcionar al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, la información que se les requiera, mencionando expresamente que las instituciones de crédito no están sujetas a lo establecido en el primer párrafo del artículo 117 y en el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, es decir, al secreto bancario y fiduciario.

Empero, es menester dejar aclarado que no se encuentra alguna norma que establezca expresamente como excepción a las figuras jurídicas de que se trata, aquellos casos en que el Instituto Federal Electoral, ejercite sus facultades de revisión y supervisión.

V. Planteamiento del problema

En nuestro país, actualmente se encuentra en boga la cuestión concerniente al financiamiento de los partidos políticos; así, por ejemplo, casi a diario podemos enterarnos a través de los medios de comunicación, de acusaciones relativas a un financiamiento ilegal de las campañas presidenciales de dos de los institutos políticos con mayor fuerza electoral en México.

En uno de esos casos, que fue denunciado al Instituto Federal Electoral, la investigación atinente, en el ámbito sancionador administrativo-electoral, se vio detenida porque el Órgano que cono-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

cía del asunto, se estimó imposibilitado para continuar con la indagatoria, debido a las disposiciones legales relativas al secreto bancario, fiduciario y fiscal, mismas que, como se dijo, en síntesis, impiden a las instituciones de crédito y al personal dependiente de las autoridades hacendarias, revelar información relativa a operaciones bancarias y de los datos proporcionados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación, respectivamente.

Tal determinación fue combatida a través de uno de los recursos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual le tocó decidir a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la resolución correspondiente, el mencionado Órgano Jurisdiccional consideró, en lo conducente, que el Instituto Federal Electoral, en la medida que ejerza funciones de control, vigilancia, investigación y aplicación de sanciones, con relación al uso y manejo de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de "autoridades hacendarias federales" para "fines fiscales" y, por tanto, en la salvedad que sobre el sigilo de la información derivada de las operaciones bancarias, establece la ley. En consecuencia, ordenó que se reanudara el procedimiento de investigación.

De acuerdo con datos periodísticos, en cumplimiento a esa ejecutoria, dicho Instituto reanudó aquella indagatoria y, entre otras cosas, requirió diversa información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Empero, algunas personas —tanto físicas como morales—, señaladas como presuntamente involucradas en el supuesto financiamiento ilícito, promovieron juicio de amparo indirecto, mediante el cual pretenden que la mencionada Comisión no dé a conocer información relativa a ellos.

Los Jueces de Distrito del conocimiento, concedieron la suspensión de los actos reclamados, por lo que las investigaciones han quedado suspendidas, cuando menos temporalmente, habida cuenta que, a la fecha de elaboración de esta ponencia, los medios de comunicación no han informado que se haya resuelto el fondo de los asuntos.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Ahora bien, es menester dejar aclarado que estoy plenamente de acuerdo con lo decidido en la sentencia de mérito; esto es, en que el Instituto Federal Electoral, en la medida que ejerza funciones de control, vigilancia, investigación y aplicación de sanciones, con relación al uso y manejo de los recursos públicos que manejan los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de "autoridades hacendarias federales" para "fines fiscales", y por tanto, en la salvedad que sobre el sigilo de la información derivada de las operaciones bancarias establece la ley. Decisión que, estimo, además de contener bases jurídicas muy sólidas, es justa, pues hace que prevalezca el interés general de la nación, sobre el de los particulares.

Empero, no puedo dejar de reconocer que la normatividad atinente podría ser interpretada de modo diverso, prueba de ello es que el propio órgano electoral administrativo, previamente había considerado que al efectuar alguna indagatoria relativa al financiamiento de los partidos políticos, el secreto bancario le impedía conocer, a través de las propias instituciones de crédito, de operaciones bancarias o fiduciarias de particulares.

Y aunque podría decirse que al ser las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación definitivas e inatacables por mandato constitucional, el criterio que se comenta no podría ser modificado. Sin embargo, no es posible predecir con seguridad, cuál será el sentido del fallo que se dicte en los juicios de amparo de que se trata, o de las resoluciones al recurso de revisión que en su caso pudiera interponer alguna de las partes.

Por tal motivo, con la finalidad de fortalecer las instituciones democráticas de nuestro país, habida cuenta que, como se puso de relieve, los secretos bancario y fiduciario no son absolutos, sino que existen excepciones de las que se puede desprender que el propio legislador reconoce que las aludidas figuras jurídicas, no deben constituir obstáculos para la procuración de la justicia, y que debe prevalecer el interés general sobre el particular, en la ponencia que se presenta, se propone la realización de las reformas pertinentes, en los términos que más adelante se señalarán, para que prevalezca el criterio de que cuando el Instituto Federal Electoral realice actividades concernientes a la fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, no le aplique el secreto bancario, fiduciario o fiscal.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

VI. PROPOSICIONES

Toda vez que la Constitución de un país es la norma fundamental de éste, que establece los principios y las reglas con base en las cuales las naciones están organizadas y gobernadas.

Eso por un lado, por otro, que en México, el artículo 41 de la Constitución es el que esencialmente establece los lineamientos fundamentales del financiamiento federal, y ordena que el legislador ordinario señale los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos, es por lo que se propone adicionar a la base II, del artículo 41 constitucional, un último párrafo que prevea lo siguiente:

> "En los casos en que el Instituto Federal Electoral, a través de cualquiera de sus órganos, ejerza funciones de control y vigilancia, investigación y aplicación de sanciones, en relación con el uso y manejo de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, cualquier autoridad federal, estatal y municipal, incluyendo las bancarias y hacendarias, estarán obligadas a entregar toda la información que para tal efecto les sea requerida".

En congruencia con lo anterior, se propone adicionar el artículo 131 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar en los siguientes términos:

> "Las autoridades federales, estatales y municipales, incluyendo las bancarias y hacendarias, están obligadas a proporcionar a los órganos del Instituto Federal Electoral, los informes, las certificaciones y el auxilio de la fuerza pública necesarios para el cumplimiento de sus funciones y resoluciones.
>
> El cumplimiento por parte de las autoridades bancarias y hacendarias, de la obligación de entregar la información que le sea requerida, no implicará violación a los secretos bancario, fiduciario o fiscal."

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

BIBLIOGRAFÍA

Bado, Virginia, El Secreto Profesional Bancario, trabajo sin fecha ni lugar de elaboración, consultable en internet en la página http://www.derechocomercial.edu.uy/ClaseContFinSecreto01.htm

C. Méjan Luis Manuel, *El Secreto Bancario*, Porrúa, México, tercera edición, 2000.

Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición, Real Academia Española, 2001.

Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel. "La Financiación de la Política en Iberoamérica". Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1998.

Nohlen, Dieter; Picado, Sonia y Zovatto, Daniel (compiladores), La financiación electoral: subvenciones y gastos, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y coeditores, San José, Costa Rica, 1998.

Pacheco Pulido, Guillermo, *El Secreto en la Vida Jurídica*, Editorial Porrúa, México, primera edición, 1995.

Ramírez Gómez, León P., El Buró de Crédito y el Secreto Bancario, trabajo sin fecha ni lugar de elaboración, consultable en internet, en la página: http://www.uaq.mx/derecho/strictusensu/10/10buro.html

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

LA FINANCIACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA. UNA VISIÓN CRÍTICA

Jorge Mario García Laguardia[*]

SUMARIO: I. Democracia y dinero. Marco del debate; II. Política y empresarios; III. Anomia y corrupción; IV. Crisis de los partidos; V. Tendencias de la reforma; VI. Reflexiones finales; VII. Bibliografía.

I. DEMOCRACIA Y DINERO. MARCO DEL DEBATE

En un pequeño país de América Central, Costa Rica, que según el Censo de Población, cifras preliminares dadas en enero 2001 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, tiene un total de 3,824,593 habitantes, y en el que según el último corte de Registro electoral de junio del año 2001, el número de personas con derecho a votar es de 2,219,984, los presupuestos de las electorales son espectaculares. De acuerdo con un estudio hecho por la empresa *Servicios Publicitarios Computarizados*, entre el primero de enero al 5 de junio de 2001, en las elecciones primarias para designar candidatos a las elecciones generales, se gastaron 640.94 millones de colones, equivalentes a cerca de dos millones de dólares. El

* García Laguardia, Jorge Mario. Exdirector fundador del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Ex Presidente de la Corte de Constitucionalidad (Tribunal Constitucional) y ex Procurador de Derechos Humanos (Ombudsman) de Guatemala. Coordinador del Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Secretario del Comité Directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Miembro del Consejo Centroamericano de Funpadem, Embajador de Guatemala en Costa Rica.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

jefe de campaña de uno de los precandidatos comentó la información de la empresa y dijo que: "Es complicado hablar de gastos de publicidad, prefiero no hacerlo por ahora y que se consigne así, porque se trata de negociaciones privadas" (*El Financiero*, No. 313, 28 de mayo, 3 de junio de 2001).

En la campaña electoral de 1999, en otro pequeño país como es Guatemala, en Centroamérica, donde el cuerpo electoral es de cerca de cuatro millones de votantes y la población de 11,385,000, los partidos son reacios a dar cuenta de sus costos y gastos. Víctor Borge, fundador de la firma *Borge y Asociados*, quien realiza las encuestas más confiables en la región centroamericana, afirmaba que el Partido de Avanzada Nacional en el gobierno, decía tener "cuatro millones de dólares para la campaña, o sea que deben tener ocho", el Frente Republicano Guatemalteco —el más importante de la oposición en esa época— "debe tener un presupuesto de seis millones de dólares". Sabemos —indicaba Borge— que "una campaña ganadora en Guatemala, cuesta, mínimo cinco millones de dólares"; solo para lograr que "los conozcan, necesitan una inversión de radio y televisión durante el primer mes que anda entre 500 y 800 mil dólares".[1] Un candidato presidencial que se retiró de la campaña, afirmó que lo hizo por la imposibilidad de captar recursos económicos, ya que puso como condición que no fue aceptada, que no se diera dinero en secreto y que "al final de la campaña se hiciera un informe público de quiénes donaron y cuánto dieron"; también denunció que se recibieron ofertas de dudosa procedencia y porque tuvo dudas "no las acepté, y por eso me reservo los nombres".[2] Según las estimaciones de expertos se estimó "una inversión global de más de cien millones de quetzales (equivalente a unos veinticinco millones de dólares), los cuales se lanzan a la pecera electoral sin ningún tipo de control".[3]

Esta es la situación que se viene acumulando desde hace varios años y en los países con población mayor los datos son escalofriantes. Eduar-

---

[1] "La encuesta. Entrevista con Víctor Borge, fundador de la firma Borge y Asociados", Guatemala, *El Periódico*, lunes 21 de junio de 1999.

[2] "La ley electoral debe reformarse. Entrevista: Oscar Clemente Marroquín", Guatemala, *Prensa Libre*, 25 de julio de 1999.

[3] "Costos de campaña. Gastarán a manos llenas. Nadie les cuenta las costillas", Guatemala, *Prensa Libre*, 15 de junio de 1999.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

do Posada indica que el costo de la campaña presidencial de los Estados Unidos de 1996, fue de 800 millones de dólares. De acuerdo con la revista *Fortune*, la elección que ganó el Presidente Clinton de los Estados Unidos ha sido la más cara de la historia de este país, sino de todo el mundo, ya que fueron 2,000 millones de dólares que se gastaron, de los cuales 250 fueron contribuciones sobre las cuales no existen límites.

En la investigación oficial llevada a cabo por la Comisión del Congreso y por la Fiscal Janet Reno, se evidencia que en esa campaña, se derrumbó el sistema de límites a las contribuciones electorales y la plena revelación del origen de las mismas, en ambos partidos, y que llegaron contribuciones del extranjero, sobre todo de corporaciones asiáticas con el objeto, según apunta un reciente estudio, de "lograr influir en la política que la Casa Blanca adoptase en relación a esa región".[4]

La tendencia es común al resto de Latinoamérica. El Partido Justicialista en Argentina, reconoció que en la campaña de 1995, había efectuado un gasto general de 13,775,876 dólares. Daniel Sabsay llama la atención en que los datos oficiales no reflejan la realidad. En relación a la campaña de 1989, se detectó que los fondos de origen conocido (aporte del Fondo Partidario permanente y aporte de legisladores), sumaban para el Partido Justicialista, 1,832,300 dólares, pero la inversión en publicidad de ese mismo partido fue de 4,428,446, de lo que se deduce que los fondos de origen desconocido fueron de 2,596,146 dólares. Igualmente para la Unión Cívica Radical, los fondos de origen establecido fueron de 1,747,000, pero la inversión en publicidad fue de 5,996,221. El diputado democristiano chileno Andrés Palma, confiesa que gastó 13 millones de pesos en su campaña de 1993; que su adversario del distrito, Jaime Orpis, cerca de ciento cincuenta millones y su compañero de lista del Partido Por la Democracia, Guillermo del Valle, casi cien. Y aterrado, Palma se pregunta "¿De dónde salen tantos recursos?" "¿Quién los paga y a cambio de qué?".

En México, con partido hegemónico en ese entonces, el gasto de los partidos se manifestó como muy desigual. En el Informe del

[4] Zovatto, Daniel, "La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada", en *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. XXV.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Instituto Federal Electoral de 1994, se consigna en una de sus conclusiones que "el aspecto más relevante a destacar es la notable disparidad que prevaleció entre las erogaciones efectuadas por el Partido Revolucionario Institucional y los recursos invertidos por el resto de partidos"... El estudio comparativo... permite acercarnos con toda precisión a estas condiciones de desigualdad en las que se desenvuelve la competencia de los partidos; se dice que para la elección de diputados un solo partido gastó el 81.2% de los gastos totales, mientras los otros ocho contendientes, en su conjunto, erogaron el 18.8% restante.[5] En el escándalo sobre esta temática, el ex banquero Carlos Cabal Peniche, acusado de fraude y detenido en Australia, admitió haber conspirado con funcionarios del partido oficial para realizar donaciones ilegales, equivalentes a cuatro millones de dólares para la campaña del Presidente Ernesto Zedillo; y el Presidente del partido en una entrevista admitió que Cabal donó quince millones de dólares al partido oficial en 1993 y el equivalente a 294 mil dólares a la campaña del doctor Zedillo, pero negó que Cabal haya ordenado el pago de cuatro millones de dólares a través de sus bancos.

Se estima que la campaña presidencial de República Dominicana de 1996, fue de unos 21.4 millones de dólares, cifra aproximada, porque ninguno de los partidos informa sobre gastos y tampoco la Junta Central Electoral.

Como afirma el politólogo sueco Stein Rokkan, "la gente vota, pero los recursos deciden". El tema de financiamiento de los partidos políticos y de las campañas, pues, constituye la *caja negra* del tema mayor de la participación política. En el fondo, se relaciona con el análisis del tema del poder, y por eso "está vinculada a los *Arcana imperri*", como apunta Humberto Njaim, siempre indescifrables. Posiblemente por esto, como en el tema en general, siempre quedarán franjas grises que no se aclararán completamente y que estarán en permanente cuestionamiento. Es en momentos agudamente críticos cuando se ponen en planos analizables. Especialmente, cuando la crudeza del conflicto desemboca en escánda-

[5] Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre los informes de gastos de campaña de los partidos políticos, 7 de abril de 1995.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

los que no pueden mantenerse entre bastidores e irrumpen en los escenarios, desbordando a todos los espectadores. Hoy mismo pueden llamar la atención varios de ellos. El conocido Senador demócrata por el Estado de Nueva Jersey, Robert Torricelli, fue sujeto a una investigación recientemente por aceptar contribuciones ilegales a los fondos de la campaña de 1996 entre otras, a cambio de otorgar favores y preferencias al empresario David Chang en discutibles negociaciones (*Tiempos del Mundo,* 26 de septiembre de 2002). En México, están en curso las investigaciones sobre los gastos de las campañas de los dos partidos mayoritarios, Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional. Y en Costa Rica, usualmente puesta como ejemplo en cuestiones electorales, el Ministerio Público tramita una investigación contra el Presidente electo y el candidato que llegó a la segunda vuelta en la última elección, por anómalos procedimientos que prueban infracción de tres prohibiciones electorales: recibir cheques a título personal por los candidatos; captar donaciones por medio de sociedades anónimas; crear estructuras paralelas para recibir contribuciones extranjeras y otras; crear una sociedad anónima en Panamá "para facilitar las transferencias internacionales" según afirma un responsable partidario; y estas contribuciones millonarias, además, no fueron reportadas al Tribunal Supremo de Elecciones como dispone la ley. Hasta el momento, de la investigación en curso, aparece que estos hechos están probados y aceptados; que un cheque se depositó en la cuenta personal del tesorero de uno de los partidos que afirma que fue usada en ayudas sociales durante la Navidad, una especie de "beneficencia privada electoral". Y los donantes, aunque se ha probado que conversaron sobre sus intereses empresariales, con los candidatos presidenciales, afirman que hicieron las donaciones en su afán de "apoyar la democracia" en los países centroamericanos. Ante la afirmación de varios dirigentes y del propio Presidente de la República de que siempre ha sido así, el expresidente del Tribunal Supremo Electoral, Rafael Villegas, comenta acremente que "La manifestación del Presidente de que es usual y corriente que exista una contabilidad paralela, a mí me tomó de sorpresa. Durante mis 45 años en el T.S.E. nunca me enteré que entre los partidos eso estuviera institucionalizado... no hay almuerzo gratis. El tipo que contribuyó y que su aporte no se notificó ¿para

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

qué es? Para que después no aparezca pidiendo que le devuelvan un servicio, así que todo esto es una especie de corrupción... todo esto huele mal...” (*Al Día,* 6 de octubre de 2002). La abstención del Tribunal Electoral y el envío del expediente al Ministerio Público, ha provocado una denuncia ante este Ministerio contra el Tribunal por “incumplimiento de deberes”, presentada por algunos diputados.

Y los escándalos no terminan. Mientras se redactaba este trabajo la Fiscalía de la Nación de Nicaragua presentó acusación contra el Presidente de la República Enrique Bolaños y el Vicepresidente José Rizo, por financiar la campaña electoral que los llevó al poder en enero de este año —2002— con fondos defraudados al Estado por su compañero de partido el expresidente Arnoldo Alemán.

Paradigmático es el caso de Italia, donde todo el sistema de partidos y el histórico ejemplar experimento de gobierno de centro-izquierda se vino al suelo y arrasó con dos de los grandes partidos de la posguerra, la *Democracia Cristiana* y el *Partido Socialista.* En los procesos de liberalización y democratización que se produjeron en la década pasada en América Latina, la relación del financiamiento con la discutible conducta de los políticos en activo, ha producido una dinerocracia, que pone en peligro no solo el sistema tradicional de partidos, sino la propia existencia del régimen democrático constitucional, que ha erosionado su legitimidad.

En ese contexto, el tema del financiamiento de los partidos políticos en el fondo es el difícil análisis de la relación entre el dinero y la política, y hace relación con el aumento inusitado de los costos de participación, los mecanismos de recaudación de fondos indispensables para una campaña adecuada, las consecuencias que trae la canalización de recursos y finalmente los tipos de retribución que en caso de triunfo, los políticos convertidos en funcionarios, deben cumplir, para pagar los favores realizados por los financistas, que no siempre se dedican a actividades lícitas.

Un enfoque jurídico-institucional con visión de ciencia política se hace necesario para estudiar el tema. En el fondo, se trata de estudiar los problemas de trato igual y equitativo para todas las corrientes políticas; el debido respeto a la oposición y a los grupos pequeños; la garantía de una libre competencia electoral; la relación entre el costo de las elecciones y el derecho de participación política; la transparencia en las fuentes de donde se originan los

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

fondos; el posible condicionamiento de las contribuciones privadas y externas; la obligación de rendición de cuentas y su debido control; el límite del tiempo y costo de las campañas; y el equitativo tratamiento a los diversos contendientes en la publicidad y la propaganda.

En un enfoque propiamente politológico se examina la financiación en sus consecuencias políticas. El problema no tiene que ver solamente con la necesidad de un trato equitativo —igual y equilibrado— a todos los actores políticos, sino también con algo posiblemente más complicado que es la relación entre los costos cada vez más altos, que inciden en los problemas de la financiación. Este desmesurado gasto electoral ha despertado un hambre desmesurada de dinero en todos los niveles del sector político y ha conducido a una búsqueda desesperada por recursos sanos e insanos de grupos privados, algunos de normal moralidad en el mundo de los negocios, pero muchos de ellos relacionados con la delincuencia organizada, el narcotráfico, el lavado de dinero y las contrataciones irregulares. Por supuesto, que en estos casos, los aportes no son inocentes, sino tratan de condicionar a los futuros gobernantes en parlamentos, municipios, ministerios, tribunales y policías. También en lograr tráfico de influencias para obtener contrataciones del Estado. A Charles Keating, jefe del ahorro estadounidense *Lincoln Saving and Loans*, le preguntaron si los $1.3 millones de dólares que había donado a las campañas de cinco Senadores, habían influenciado su conducta, y contestó secamente: “Eso espero”.

La investigación sobre algunos casos en situaciones límites, ha desatado los escándalos a los que nos tienen acostumbrados los medios de comunicación, lo que abona en el cuestionamiento generalizado a la clase política de América Latina, atenazada por la acusación de falta de *buen gobierno* y corrupción, lo que produce una falta de legitimidad de todo el sistema. La aparición de *outsiders*, movimientos espontáneos, *saudade* por ejercicio autoritario del poder, aumento del abstencionismo electoral, desencanto, desconcierto, y graves crisis de gobernabilidad, son síntomas de un desarreglo generalizado, que alimenta un rechazo de los partidos, a la participación política y a la política en general, lo que erosiona en su conjunto al régimen democrático.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Las respuestas de: a quién, qué y cómo se financian los partidos, forman el marco de la temática. Si se financian solo las campañas electorales o la actividad permanente de las agrupaciones. Si ese financiamiento es público o privado, interno o externo, o mixto. Si apoya la estructura nacional o local de los partidos o ambas y si el trato que se da a los partidos grandes y pequeños, es igual.

El reconocimiento constitucional de los partidos es reciente en América Latina, donde se han sucedido las mismas etapas que se han producido en el constitucionalismo europeo. En una primera fase, la actitud de los constituyentes fue semejante a la de los clásicos liberales europeos y norteamericanos. Estaban dominados por el mismo temor al *"peligroso vicio... del espíritu de partido"* que informaba a los padres fundadores y en general a los cuerpos intermedios que se colocaban entre el Estado y los ciudadanos, depositarios de la soberanía.

Los primeros constituyentes consideraron a los partidos como facciones, *"perniciosas siempre en un estado libre"*. En una segunda fase y con motivo de la ampliación del catálogo de derechos individuales que recogieron las constituciones liberales del siglo pasado, se incorporó el derecho de asociación, que en un amplio sentido genérico reconocía el de hacerlo con finalidades políticas y formalizaba limitaciones a las organizaciones religiosas, al constitucionalizar un punto programático de la reforma liberal en algunos países, especialmente en México y Centroamérica. Basados en ese amparo constitucional, los viejos partidos históricos y sus efímeras derivaciones electorales, pudieron sobrevivir bajo la benemérita paciencia del poder público. El paso al reconocimiento expreso se dio con la promulgación de las constituciones de posguerra que fortalecieron los principios del constitucionalismo social. Aunque se produjo una tergiversación en su tratamiento. Algún autor se dolía de la conspiración del silencio que se había abatido sobre los partidos políticos, ante la actitud reacia de los constituyentes y legisladores para reconocerlos. Pero pronto apareció una nueva conspiración producto del régimen de exclusión política que se implantó en la región. Una conspiración de la manipulación constitucional y legal. Una actividad maximalista, en el sentido de un tratamiento cuidadoso y extenso del régimen partidario, que en gran medida se orientó a su control por parte del poder público. Requisitos —a primera vista inofensivos— de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, an-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

tecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejaban una encubierta intención limitativa, que dejó en manos de los gobiernos a través de órganos específicos electorales de control, la decisión sobre la existencia misma de los partidos y naturalmente de su actividad. Todo ese marco legal se construyó para controlar la vida partidaria y para mantener un régimen de pluralismo restringido, que impidió la participación de la oposición y en situaciones límites y reiteradas, se usó para controlar los escrutinios y realizar fraudes electorales. Los procesos de transición que se iniciaron en la década pasada, condujeron a la promulgación de nuevas constituciones o a reformas sustanciales de las existentes, en las que se reconoció el pluralismo y se dio fin al régimen de exclusión, reconociendo en algunos casos a los partidos su calidad de organismos de derecho público, como entes auxiliares del Estado.

Esta calidad justifica la existencia de un financiamiento público para los partidos por la función que realizan, argumento que se fortalece al considerar que este tipo de apoyo, hace posible una competencia equitativa y los preserva de la influencia negativa de los grandes intereses económicos privados. Por otra parte, si se considera que son instituciones representantes de la voluntad popular, se concluye que deben ser financiados directamente por ciudadanos miembros o simplemente simpatizantes sin restricción, y que el financiamiento público podría condicionar esa situación.

La regulación es reciente y en general se orienta a preservar ciertos principios de la democracia liberal. Entre ellos:

1. El de la *igualdad*, que pretende que los participantes en la competencia política tengan un trato equitativo, en cuanto a la ayuda pública o privada, y también en cuanto a fijar la duración de las campañas;
2. La *independencia* de las fuerzas políticas, no solo del Estado, sino también de los grupos de presión de carácter privado, vigilando el origen de las contribuciones, la publicidad de los ingresos y el control del gasto;
3. *Libertad de expresión* en el nivel de la participación de las organizaciones y el *derecho de información*, en el nivel de los ciudadanos, lo que tiene que ver con el contenido de la propaganda y publicidad.

El marco jurídico que se ha establecido en diversas legislaciones, con mayor o menor amplitud, se refiere a las prestaciones que se

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

otorgan a los partidos y a las limitaciones que se establecen en su captación y uso. Dichas prestaciones pueden ser proporcionadas por el Estado, y consistir en dinero entregado directamente con diversas modalidades, para cubrir los gastos de la actividad permanente o solo electoral de los partidos, o en una ayuda indirecta que se logra, poniendo a disposición de las fuerzas políticas los medios de comunicación para su propaganda e información, proporcionando locales públicos para la realización de sus actividades, y concediéndoles ciertas prerrogativas económicas, como exenciones fiscales o facilidades para la administración de sus fondos. También el financiamiento puede provenir de fuentes privadas, caso en el cual las legislaciones, se refiere al origen de los fondos, prohibiendo las donaciones anónimas, fijando montos topes en relación con el financiamiento público y regulando las donaciones del extranjero.

Las limitaciones, por otra parte, pueden referirse al aspecto económico-financiero y a otro propiamente organizativo. Así, en cuanto al primer aspecto, se pueden fijar topes de tiempo y gasto en las campañas límites al monto que se puede recibir; y en cuanto al segundo aspecto, se puede regular el período de propaganda y campaña, los requisitos que deben cumplir los partidos para realizarla, regulación sobre el contenido y la forma de la propaganda electoral y permanente.

En general, pues, el marco legal hace relación a los aportes, públicos o privados; a las limitaciones relativas al origen, monto y transparencia del financiamiento privado; y finalmente a los mecanismos de auditoría y control de esta captación y gasto.[6]

---

[6] Análisis globales sobre la regulación pueden verse en Pilar del Castillo, *La financiación de los partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid: Siglo XXI. 1991; Pilar del Castillo y Daniel Zovatto editores, *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1998; *La legislación electoral de Iberoamérica: un análisis comparado*, Madrid: Ministerio del Interior y Agencia de Cooperación Internacional, 1992; *Regulaciones sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos. Estudio comparado de 17 países latinoamericanos*, México: Instituto Federal Electoral, 1994; Xiomara Navas Carbó, "La financiación electoral en América Latina. Subvenciones y gastos" en *Tratado del Derecho Electoral Comparado Latinoamericano*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993; Schefold, Dian, "Financiamiento de los partidos políticos. Análisis comparado", *Partidos Políticos en la democracia*, Josef Thesing y Wilhem Hofmeister editores, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung y CIDELA, 1995.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Por otra parte, en el análisis del mismo se debe poner atención en aspectos importantes, entre ellos los siguientes: identificación de los sujetos pasivos (partidos, comités cívicos, candidaturas independientes, coaliciones, etc.), a efecto de establecer los requisitos para ser objeto de financiamiento y la equidad en su otorgamiento; el objeto de la financiación no solo para las campañas sino el trabajo ordinario de las organizaciones y su destino para formación cívica y fortalecer cultura política; el acceso equitativo a los medios de comunicación estatales y privados, distribuyendo tiempo y espacios para garantizar el principio de igualdad en la competencia; la oportunidad en que se otorga la ayuda para garantizar también equidad y fortalecer el funcionamiento de los partidos; y los controles y las sanciones a efecto de garantizar la transparencia de los eventos y de la participación política en general.

Dentro de la crisis general, ya muy comentada, de los partidos políticos, estos siguen teniendo tres fuentes principales de recurso. La estatal, en la casi mayoría de los países, la llamada deuda política, que es una suma proporcional a los votos obtenidos en las elecciones, que de hecho, se ha convertido en una colaboración subsidiaria. Los aportes de los afiliados y simpatizantes que cada vez se reducen más por la deserción de la participación política como conducta generalizada; el viejo y hermoso voluntariado de los partidos ha desaparecido por completo y se requiere contratar servicios de mercenarios que muchas veces son profesionales que les sirven a todos los grupos. En tercer lugar, los aportes privados de origen variopinto, cuya procedencia es desconocida, por anónima, y cuya transparencia es muy cuestionable. Los propios candidatos, a espaldas de la organización partidaria, hacen su propio banco de captación; todo ello sin ningún tipo de control, lo que configura una zona oscura y muchas veces delincuencial, ajena a toda auditoría y por supuesto a sanciones, ampliando el margen de impunidad que corroe las democracias contemporáneas.

II. Política y empresarios

La relación entre los políticos y los empresarios, en este escenario, se ha tornado necesaria y perversa. Un presidente norteameri-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

cano se dolía de lo degradante y desgastante de la tarea de obtener dineros para la campaña. En América Latina, seguramente es más deleznable esta tarea, dado el sentido corporativo de la actividad del Estado en los últimos años. Linda esta actividad con zonas grises, como son el clientelismo, los conflictos de intereses, el tráfico de influencias, las contrataciones de obras y servicios del Estado, y los compromisos poco transparentes en beneficio de intereses particulares.

Lejano es ya el intento de regular el fenómeno. Teodoro Roosevelt propuso una legislación drástica que prohibiera las donaciones de las empresas para fines políticos y se promulgó legislación desde 1907 hasta 1966. En dicha legislación, según la *Comisión Federal Electoral*, se trató de "limitar la influencia desproporcionada de las personas ricas y de los grupos de intereses especiales sobre el resultado de las elecciones federales. Regular los desembolsos para las campañas para que no se cometieran abusos".[7] Es la legitimidad de todo el sistema que se pone en juego y se trata de preservar.

Es dominante la tendencia a la financiación pública en América Latina, pero la financiación privada sigue siendo la más importante fuente de alimentación política. Esto hace necesaria una regulación de la relación entre la actividad empresarial y la actividad política. El claro intento de los empresarios y el sector privado en general, de influenciar las políticas públicas participando en la actividad política, hace necesario su control y sometimiento a las reglas de lo público. Esa participación no es inocente y persigue obtener políticas públicas favorables a sus intereses.

Esta participación sin controles, pone en peligro el sistema democrático porque al favorecer a determinados partidos —en general proclives a los intereses privados— se rompe el principio de igualdad indispensable para una representación democrática y desaparece el voto igual, aunque sea universal y secreto. Como decía algún analista electoral, no hay campañas derrotadas, sino empobrecidas. Esto además, estimula la deserción de muchos de los mejores líderes y agrupaciones, que se resisten a aceptar estas

[7] *Boletín Informativo de la Comisión Federal Electoral*, Washington D.C., agosto de 1993.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

indeseables reglas del juego; y que por lo demás, tampoco son convocados, concentrándose en una negativa marginación.

Hay otro elemento que debemos recordar. Los donantes, apoyan no solo a un partido, sino a todos los posibles ganadores según las encuestas y su propio análisis, para garantizarse la futura gestión pública, lo que deja indefenso al solitario elector que no tiene más que la fuerza de su voto, frente a unos partidos, que no presentan claros programas de gobierno, sino declaraciones generales que no comprometen su eventual gestión de gobierno.

Ante una competencia celebrada en estas condiciones, cabe preguntarse: ¿A quién representan los funcionarios electos? Aquí aparece claro el *poder visible* a que se refiere Norberto Bobbio. Porque esta catarata de dinero no sólo influye el día de las elecciones, en forma directa, sino indirectamente en el desarrollo del gobierno que se integra, influyendo en la toma de decisiones de los nuevos equipos de gobierno. Se produce, en la línea menos comprometida, un fácil acceso a los nuevos funcionarios, lo que de por sí ya es importante dada la desmesura de la administración y su influencia; pero en zonas más espinosas y oscuras, la retribución se produce en asuntos de gran responsabilidad que lindan con la corrupción y la delincuencia: omisión o emisión de legislación con dedicatoria, exenciones fiscales, fijación ilegal de aranceles y tarifas; y componendas en contrataciones de obras y servicios públicos, y en los últimos años procesos de privatización de empresas públicas. Se ha hecho evidente que cuando se producen proyectos de reforma económica de orientación neoliberal, en el amplio campo de la permisividad que se ha establecido, se produce una relación entre los empresarios —de viejo y de nuevo cuño— y los políticos, que abre la puerta a un descarado tráfico de influencias.

Por otra parte, en los últimos años se da un fenómeno nuevo. El sector empresarial, no sólo pretende influir en las decisiones, buscar retribución a sus inversiones en el proceso político, sino exige ser incorporado al cuerpo gubernamental en cargos de representación popular en el Parlamento y en el Ejecutivo. En la costosa campaña del Presidente Leonel Fernández de República Dominicana, varios empresarios aceptaron *ser la cabeza visible* de un grupo que financió el proceso, y al triunfar, uno de ellos, Diandino Peña fue nombrado Secretario Administrativo de la Presidencia y el otro,

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

José Manuel Bonetti, Secretario de Industria y Comercio. En algunos países, con el triunfo de partidos conservadores de base empresarial, se ha gobernado con un crudo pacto entre empresarios y sus gerentes, a espaldas de los intereses de la mayoría de la población. Parlamentarios, ministros, viceministros y directores generales, son grandes empresarios, ejecutivos de cámaras de comercio e industria, a veces incluso con sobresueldos pagados por sus propias empresas, lo que reconocen expresamente. La mixtificación es evidente y es natural que se sospeche de algún conflicto de intereses en su gestión de gobierno. Los intereses corporativos han dejado de necesitar de intermediarios.

En este proceso se produce una *privatización* del Estado y se pone en peligro el proceso de democratización y la propia gobernabilidad. Una región "como la nuestra acostumbrada a concebir el manejo del Estado en función de los intereses corporativos no va a reaccionar de la noche a la mañana para quitarse de encima la hipoteca que sobre el sector público han disfrutado los intereses particulares y de grupo. Si no se rompe el círculo vicioso de los pocos y grandes intereses económicos financiando la actividad política para poner en marcha políticas públicas que no lesionen su conjunto específico de intereses, continuaremos ampliando la brecha de desigualdad de oportunidades e inequidad que marca indeleblemente el desarrollo reciente de nuestra región".[8]

III. Anomia y corrupción

Este permisivo dispositivo de canalización de dinero sin control, ha permitido que la corrupción penetre en la actividad política libremente. Los medios nos tienen acostumbrados a los escándalos periódicos. Humberto de la Calle, antiguo Registrador Electoral de Colombia, nos recuerda que hasta no hace mucho, la truculencia electoral era difícilmente sancionada y aún hoy no lo es en la medida requerida; recuerda que se pensaba que cierta

[8] Carrillo Flores, Fernando. "La financiación de la política en América Latina", *Red de gobernabilidad y desarrollo para América Latina*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, PNUD, Documento 99-04-28.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

dosis de fraude electoral era propia de las campañas electorales y que "todo esto hacía parte de la picaresca política". Pero picaresca o no, buen humor o no, el régimen y las instituciones se resienten, el modelo democrático se resquebraja y los ciudadanos, cada vez más hastiados y desencantados de todos y de todo, pasan a la acción y abandonan la pasividad imponiendo acciones de castigo.

La corrupción en este campo se entiende "para decirlo con palabras de Landfried: el mal uso y el abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de Derecho. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes así como la presentación de servicios, que se realizan en forma encubierta y/o ilícita a favor de un partido y/o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público) con el fin de obtener un beneficio posterior".[9] Sus manifestaciones son de múltiples cabezas.

La infiltración de las mafias en las campañas ha sido documentada, hasta judicialmente en los últimos años, siendo los casos de Italia y Colombia los más publicitados. Pero por todos lados el asunto aparece, aunque en la mayoría de los países la investigación no llega a sus últimas consecuencias en un encubrimiento cómplice de los propios actores. En España, la Comisión Parlamentaria de investigación del caso Flick concluyó que no hubo evidencia sobre el financiamiento externo del consorcio alemán; en Bolivia, la dirección de Acción Democrática Nacionalista expulsó a un importante dirigente por las sospechas de su relación con el narcotráfico y el ex Presidente Jaime Paz Zamora se retiró temporalmente de la vida política, ante la denuncia de un narcotraficante de haber apoyado las campañas del partido; en el Perú, en 1980, Carlos Lamberg, vinculado al partido Aprista, fue procesado y sentenciado judicialmente por narcotráfico; y en una de las últimas campañas presidenciales en Guatemala, los dos grandes partidos se acusaron mutuamente de haber recibido ayuda del narcotráfico y del contrabando organizado, sin que se investigaran estas afirmaciones.

Esto ha unificado una opinión a favor del control, que los protagonistas en la mayoría de los casos, se resisten a establecer formal-

[9] Zovatto, Daniel, *loc. cit.*, p. XXII.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

mente y a aplicar adecuadamente donde se ha reconocido. Es muy reveladora la respuesta a la Consulta Popular de 1977 en el Ecuador; se convocó a la ciudadanía a expresarse sobre la siguiente pregunta: "¿Está usted de acuerdo en que se fijen límites a los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar el origen de los recursos destinados a las campañas electorales?". El setenta por ciento de la votación válida se pronunció favorablemente.

IV. Crisis de los partidos

Se hace necesario ampliar la reflexión sobre la situación de los partidos en los actuales procesos de transición y consolidación, en relación con su financiamiento. Este va aparejado al reconocimiento constitucional al que nos referimos antes. Con excepciones que los consideran como entes auxiliares del Estado, en general se les considera como asociaciones privadas que realizan funciones públicas o de interés general. Es la tesis que formuló el Tribunal Constitucional español en conocida sentencia del año ochenta y cuatro, en la cual consideró que los partidos contribuían a la formación y manifestación de la voluntad popular, lo que los convierte en organizaciones sociales con relevancia constitucional.[10] En El Salvador, el artículo 85 de la Constitución de 1984, estableció que "el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno", con lo cual se instituyó el monopolio de la representación a favor de los partidos y en Guatemala y Honduras se les considera como instituciones de derecho público de carácter constitucional.

En su origen los partidos se constituyen como asociaciones de ciudadanos sin ninguna intervención del Estado y en este caso no existe, ni se conciben, regulaciones sobre su financiamiento. Pero

[10] "Los partidos políticos (tienen) carácter de organizaciones sociales con relevancia constitucional. (Son) formaciones sociales cuya libre creación y actuación garantiza la Ley Suprema (...) (STC 23/1984. FJ40) Francisco Rubio Llorente, *Derechos Fundamentales y principios constitucionales. Doctrina Jurisprudencial*, Barcelona: Editorial Ariel, 1995.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

al constitucionalizarse y establecer una relación con el Estado, la consecuencia natural es la regulación sobre diferentes cuestiones, entre ellas el financiamiento. El Estado "al asignarles a los partidos ciertas funciones, asume la responsabilidad de que los partidos puedan cumplir efectivamente esas tareas".[11] El financiamiento público aparece como natural, en busca de garantizar la independencia de los partidos frente a los intereses privados, proporcionar equidad en la competencia electoral y frenar el eventual financiamiento ilegal. En una vertiente opuesta se argumenta que la ayuda estatal quita responsabilidades a los dirigentes partidarios, burocratiza aún más las cúpulas de dirección, fortaleciendo su rigidez, aísla a los partidarios y simpatizantes de la organización, fomenta un exagerado multipartidismo perturbador, y distrae recursos estatales que debieran destinarse a otras prioridades. Por lo que se piensa en un sistema mixto de financiación con controles adecuados. Marc Carrillo, Magistrado de la Junta Central de España afirmaba que "en materia del financiamiento el Parlamento ha de responder con una ley que asuma las necesidades de los partidos en una sociedad democrática, en la que sin dejar de ser asociaciones privadas ejercen funciones de relevancia pública... Quiere ello decir, que desde el mantenimiento de un sistema mixto que, por tanto, no excluye la aportación pública, se hace necesario establecer unas condiciones mucho más abiertas para que, con el imprescindible requisito de la más completa publicidad sobre lo recibido, los partidos puedan nutrirse de aportaciones en cuantía adecuada a sus necesidades, procedentes de la iniciativa privada a través de vías diversificadas".[12]

El tema del financiamiento partidario se relaciona con uno mayor, que es el nuevo rol de los partidos en el proceso contemporáneo de anular el papel del Estado y privilegiar el libre proceso de las fuerzas del mercado sin ningún control. El ataque despiadado con-

---

[11] García Laguardia, Jorge Mario, "Constitucionalización de los partidos políticos", *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica: Centro de Asesoría y Promoción Electoral – Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989, pp. 155-161; del mismo autor, "Constitución y partidos políticos en Guatemala", Derechos Humanos y democracia, México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, pp. 159-181.

[12] Schefold, Dian, "Financiamiento de los partidos políticos: análisis comparado de los sistemas europeos", *Partidos políticos en la democracia, op. cit.*, p. 398.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

tra el Estado de Bienestar, contra los derechos prestacionales de la segunda generación, ha limitado el *clientelismo horizontal* de las fuerzas políticas que intercambian prebendas para grandes sectores de la población a cambio de apoyo. En este proceso los partidos se han visto limitados en sus funciones y sustituidos por otras organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales que colaboran —conscientemente o no— en este proceso de desprestigio y destrucción del Estado; y los medios de comunicación, que se convierten en actores políticos, muchas veces a su pesar, pero en general conscientemente, controlados por los grandes intereses económicos privados, generalmente vinculados a los partidos conservadores. Una relación perversa entre una economía privada fuerte y sin controles y un estado débil sin políticas sociales, debilita el régimen de partidos y pone en peligro la democracia, si además se le agrega una política de privilegios para las cámaras empresariales y su sector, y otra que busca el debilitamiento del movimiento sindical, a través de la simple coerción o del ataque normativo que ha permitido la libertad de organizar varios sindicatos dentro de la empresa, lo que debilita su capacidad de influencia y negociación, sobre todo porque la corrupción, que corroe todo, también se ha enquistado en las dirigencias sindicales.

El cuadro se ensombrece aún más cuando los partidos colaboran en este desastre institucional, con los vicios conocidos de su régimen:

1. La *partiditis* que conlleva la existencia de una gran cantidad de agrupaciones sin una verdadera orientación ideológica y sin base sociológica, que más que colaborar en un proceso de institucionalización, introducen elementos de dispersión y confusión en el régimen político; y que también se manifiesta en la indeseable división de los viejos partidos y en la pulverización de las corrientes históricas;
2. La *partitocracia*, que consiste en la concentración y monopolización de las decisiones y designación de candidatos en pequeñas cúpulas de dirección partidaria que funcionan sin ninguna clase de controles, y
3. El *patrimonialismo político* que se orienta a ocupar el poder como botín político y económico.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Además existe una limitada participación popular. En muchos de los países, los gobiernos se esfuerzan en llamar a la población a participar políticamente. Partidos minoritarios de diversas tendencias no tienen organizaciones que les permitan presencia a nivel nacional. Se produce una canalización de recursos millonarios hacia partidos que se convierten en verdaderos aparatos acumuladores de votos, con desdibujamiento ideológico. Más que partidos, son máquinas captadoras de electores y no grupos organizados que plantean programas de gobierno. Por eso, se da un entremezclamiento de los partidos, que nos presenta ese poco reconfortante espectáculo de "saltos ideológicos acrobáticos", del que se dolía Sartori. En muchas ocasiones, la oposición y el gobierno son lo mismo. Las diferencias entre partidos desaparecen y sus programas, cuando los hay, y sus prácticas, se asemejan mucho. Se produce un patrimonialismo de la actividad política que se orienta a ocupar el poder como botín a repartir, un mercado de prebendas, un auténtico *mercado político.* En el editorial de un periódico de Guatemala, cuya propietaria es una empresa regional que tiene diarios en varios países, se afirma tajantemente: "Lo lógico es que los partidos se ganen el financiamiento y que los ciudadanos que están de acuerdo con sus propuestas y así lo deseen, sean quienes den apoyo financiero... en el mundo político, al igual que en cualquier otro ámbito, la competencia es lo que garantiza la satisfacción del consumidor, o del votante, en este caso. Cerrar las puertas de este mercado es una decisión muy perjudicial para la ciudadanía, y que el Congreso no debe tomar, ya que restringe, en cierto modo, el derecho constitucional a elegir y ser electo" (*Siglo XXI*, 23 de noviembre de 2000).

Las campañas se convierten en costosísimos eventos publicitarios, especialmente a través de la televisión, con aplicación de técnicas específicas de *marketing* y personalizando al máximo los eventos, archivando la discusión sobre programas o puntos de vista generales sobre la dirección del Estado y la sociedad. Habría que recordar aquí una afirmación reciente de Jean Daniel quien dijo que "La democracia es un régimen que incita al vicio, pero que está condenada a la virtud si no quiere desaparecer".

En los primeros años de las transiciones, el entusiasmo por el fin de los regímenes autoritarios, hizo que el cuerpo electoral se volcara

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

a las urnas y a las calles, en apoyo a los nuevos gobiernos. Pero después del optimismo inicial, se produjo un desencanto, por la ineficacia para solucionar los problemas de la mayoría de la población, envuelta en la inseguridad y la pobreza, que la avalancha neoliberal ha agudizado. Alimentó un desencanto contra los políticos y contra la política en general. Todo esto explica que Fernando Carrillo Flores llame a los partidos cadáveres insepultos de nuestras democracias.

V. Tendencias de la reforma

Fue en la década pasada cuando se puso en primer plano la reforma electoral y dentro de ella el tema de financiamiento. Todo vinculado a los procesos de transición y abandono del autoritarismo. Se abrió paso la idea de una financiación pública derivada legalmente del reconocimiento constitucional de los partidos y políticamente, de la necesidad de controlar las contribuciones privadas, que primero desnaturalizaban la competencia democrática y después abrían la puerta a la corrupción y a la delincuencia organizada. Al presentar un proyecto de ley, el *Consejo Nacional Electoral* de Colombia en agosto de 1995, afirmó que "La relación dinero-política representa en las circunstancias actuales una cohabitación malsana y perversa, cualquiera que sea el origen de ese dinero, pues ella contribuye a deslegitimar el poder político, agravado ello por el cuestionamiento moral que significa la presunta infiltración de financiación procedente del bajo fondo de la criminalidad organizada".[13] El politólogo Rodolfo Cerdas se duele —en el fragor del último

[13] *Registro Civil y Electoral en Iberoamérica,* Memoria del Seminario para técnicos gestores de la Administración Electoral de los países iberoamericanos, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, San José de Costa Rica: Centro de Asesoría y Promoción Electoral – Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1997. En un informe elaborado para las Naciones Unidas, se afirma que "siendo uno de los objetivos principales de la Reforma (se refiere a la mexicana de 1996) ayudar a crear un sistema de partidos más plural así como unas condiciones de competencia más equitativas, el haber privilegiado el financiamiento público en principio parece una medida correcta y compatible con esa finalidad, por los efectos positivos que éste suele tener en disminuir la posibilidad de entrada de dinero ilegal, los actos de corrupción así como la influencia desmedida de los grandes grupos económicos en las decisiones de los partidos. Pese a que no existe una fórmula ideal en cuanto a la combinación entre financiamiento público y privado, lo cierto es que la fórmula 90 a 10 a

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

escándalo— de que en Costa Rica se tiene "una deuda que no es deuda, presupuestos que no lo son, controles que no controlan, prohibiciones que no se acatan y sanciones que no se aplican. Todo resulta una mueca burlona, en que unos aparentan que cumplen y otros fingen que controlan porque, cuando de verdad las autoridades quieren hacer algo, resultan impotentes. Tal es el caso de la deuda política que, aunque traslada miles de millones de colones a los partidos, en la práctica los pone a gastar lo que tienen y lo que no tienen, a admitir contribuciones privadas que la ley prohíbe, a adquirir compromisos inconfesables y, en vez de democratizar la política partidaria, a plutocratizarla" (*La Nación*, 6 de octubre de 2002).

En esta década los proyectos de reforma se suceden ininterrumpidamente, en un proceso de *legislación interminable* como dicen los alemanes, con variados matices, pero de todos ellos se pueden identificar algunos temas recurrentes, basados en algunos principios que uno de los proyectos identifica así:

1. *Igualdad material*, al buscar otorgar oportunidades equitativas a todos los contendientes en las juntas electorales;
2. *Favorabilidad*, al proteger a las candidaturas de las fuerzas menores;
3. *Proporcionalidad* al distribuir los aportes estatales en relación con el caudal electoral de los grupos;

---

favor del financiamiento público luce excesiva, no habiendo antecedentes a nivel comparado latinoamericano de una relación tan marcadamente favorable a la subvención pública como la mexicana. Cabe advertir, sin embargo, como la experiencia comparada lo demuestra, que el financiamiento público no es la panacea, y que si bien puede coadyuvar en disminuir los vicios arriba apuntados lo cierto es que no los elimina por completo. España e Italia son dos claros ejemplos de ello. En Alemania por su parte, en los últimos años ha tenido lugar un tenso debate en el que se recogen razones importantes en contra de que los partidos dependan mayoritariamente del Estado. De ahí la importancia de evaluar, en el mediano plazo, los posibles efectos no deseados o perversos que podrían sobrevenir como consecuencia de una excesiva dependencia financiera del Estado, en particular, la eventual petrificación del sistema de partidos a favor de los más grandes, así como el peligro de que las fuerzas políticas devengan en partidos anquilosados con la consiguiente pérdida de contacto con sus adherentes. Por ello esta marcada preeminencia del financiamiento público debe ser vista como una etapa transitoria, solo justificada por la necesidad de crear condiciones más transparentes y equitativas de partidos más pluralistas", *Análisis del sistema electoral mexicano*. Informe de un grupo de expertos, México: Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997, p. 39.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

4. *Transparencia*, al establecer mecanismos de control de la actividad político electoral, en manos de los ciudadanos, con amplia publicidad y auditorías.

Debemos recordar la prevención que Dieter Nohlen hizo hace muchos años y que hoy es generalmente compartida: que no hay fórmulas mejores en sentido absoluto, que no existen modelos ideales en materia electoral. Es una realidad y los requerimientos históricos específicos de cada momento y lugar, los que determinan el marco de la regulación necesaria. Debe tenerse presente qué objetivos se buscan, los que, entre otros, pueden ser: el fortalecimiento del régimen de partidos, un mayor grado de transparencia en la constitución del poder político, la ampliación y profundización de la democratización de la actividad política, la claridad y honestidad en el origen de los fondos, la reducción de la influencia de los grupos de presión y los intereses privados, propiciar un equilibrio adecuado entre los partidos, evitar los abusivos costos de las campañas electorales, o incentivar la participación de los ciudadanos y su capacitación, o todos.

En el caudal de proyectos de reforma se pueden identificar algunos aspectos:

1. Financiación estatal parcial, en un sistema mixto, que trata de equilibrar los beneficios y las desventajas de los sistemas público y privado de financiación;
2. Preocupación cada vez mayor, de imponer límites adecuados a la financiación privada, estableciendo prohibiciones a las donaciones de personas jurídicas;
3. Reducción de la duración de las campañas en busca de limitar el gasto;
4. Límites a los gastos de campaña, y equilibrio entre la financiación pública y la privada;
5. Controles a la propaganda política en los medios de comunicación, la televisión, la radio y la prensa escrita. Se pretende lograr un acceso a los medios en condiciones de igualdad; la prohibición de propaganda "polucionante"; fijar normas de la propaganda orientándola a la explicación de los programas; en casos límite, como en un proyecto colombiano, se establece que toda la propaganda esté

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

financiada por el Estado, se prohíbe la contratación privada de los medios;

6. En esta línea se pretende que parte de la financiación sea destinada a programas de educación cívica, de formación de una cultura democrática por medio de la capacitación de los ciudadanos;
7. Obligar a la identidad de los donantes, lo que se considera "el nudo gordiano" de la cuestión, por lo que se prohíben las donaciones anónimas.
8. También se ha reflexionado en dos aspectos íntimamente relacionados: el control y las sanciones. Se pretende que los gastos de los partidos sean públicos y auditados adecuadamente; que deban ser publicados en los diarios oficiales y en otros de los de mayor circulación; y que el control se haga por órganos independientes con poderes vinculantes. Los Tribunales Electorales, que deberán cumplir esta función, no lo han hecho en la forma esperada en la mayoría de los países. Se ha endurecido el régimen sancionatorio: se crean nuevos delitos electorales y se decretan inelegibilidades y la revocatoria de la elección;
9. Mucho se ha argumentado sobre un aspecto instrumental: el transporte el día de elecciones. Parece ser conveniente que el Estado asuma esta obligación para evitar que la asimetría en la disponibilidad beneficie a unos partidos en detrimento de los más pobres;
10. Finalmente, debe llamarse la atención en lo que se considera el peligro de los dineros del extranjero, que pueden implicar excesos intervencionistas. El caso Flick puso el tema por primera vez en el tintero, pero en Nicaragua el asunto tomó caracteres casi grotescos. Una partida especial del presupuesto de los Estados Unidos, en 1990, se destinó a la Unión Nacional Opositora, lo que fue un hecho único en la historia electoral de Nicaragua y posiblemente de América Latina; y el partido de gobierno, el Frente Sandinista, reconoció también haber recibido donaciones privadas externas.

VI. Reflexiones finales

El tema del financiamiento de los partidos y de la política en general, es el tema esencial con el que entramos al siglo XXI. La década del ochenta del siglo pasado, el siglo XX, se inició con un difícil y precario

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

proceso, que aún hoy se recorre dificultosamente, de transiciones democráticas y abandono de regímenes autoritarios sumamente duros, que con base en la doctrina de la seguridad nacional, y persiguiendo reales y supuestos adversarios de un régimen democrático liberal (tutelado por las fuerzas armadas, partidos conservadores de extrema derecha, representantes de intereses económicos privados y por intereses extranjeros sobre todo norteamericanos) cometieron aberrantes y dantescas violaciones a los derechos humanos.

Esas transiciones tenían un signo variado, porque no se limitaban a retornar a un régimen democrático, que en varios casos durante muchísimos años no había existido. Era un proceso en varias direcciones: de la guerra a la paz, porque en muchos países había surgido una insurgencia armada antisistema; del militarismo al fortalecimiento del poder civil, porque las fuerzas armadas se habían hecho cargo del gobierno ejerciendo competencias que nadie les había otorgado; y del autoritarismo a la democracia, buscando una nueva forma institucional que recuperara, donde había existido, o que creara, donde era necesario, una nueva institucionalización del Estado de Derecho.

En ninguno de los procesos de transición, que caminaron todos por consultas electorales, muchas de ellas *elecciones de apertura*, se reimplantó el andamiaje institucional de los regímenes conservadores. Estas elecciones, aunque fueron libres y limpias, fueron organizadas por los viejos regímenes autoritarios y semiautoritarios, y produjeron cambios esenciales, abriendo el camino de la transición y estableciendo nuevas reglas del juego político.

Se dio una mezcla de continuidades y cambios en las instituciones y comportamientos electorales; se llamó la atención en aspectos institucionales y se propugnó por reformas esenciales en el sistema electoral, orientadas a objetivos específicos y diversos en cada país: superar una hipotética ingobernabilidad, fortalecer el sistema de partidos, terminar con el régimen de exclusión política que imposibilitó la participación de partidos y tendencias y bloqueó la expresión de la oposición; o evitar la polarización ideológica indeseable que impedía coaliciones estables. El objetivo común siempre fue: la búsqueda de un nuevo régimen auténticamente democrático.

En todo el proceso de transición, que en algunos países parece ser permanente por lo prolongada, hemos vivido abocados a una per-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

sistente reforma electoral. Es que el sistema electoral que se adopta, y las decisiones que dentro de él se toman en diversos aspectos, tienen consecuencias sobre el régimen político, en cuanto a su estabilidad, legitimidad y conflictividad. Los efectos de los sistemas electorales, y de las decisiones normativas, dependen de estructuras sociales, condiciones institucionales y comportamientos políticos y también de la forma en que esos diversos elementos se interrelacionan. Las comparaciones se deben hacer con suma cautela, porque ellas no indican derroteros óptimos, no implican lecciones que aprender. Todos los elementos indicados deberían relacionarse más bien con otras variables: cultura política, historia de la región y de los países, modelo de desarrollo económico y social, decisiones constitucionales, homogeneidad o heterogeneidad de la población y actitudes de los actores sociales y políticos.

En la década del ochenta y parte de la del noventa de siglo pasado, los temas centrales de la reforma electoral, tuvieron como objetivo, superar el régimen de exclusión y crear el andamiaje institucional que permitiera una competencia equitativa y legítima, objetivo logrado en términos generales. Un aporte latinoamericano esencial en esta línea, poco subrayado todavía, consiste en la creación del Poder Electoral, rompiendo el viejo esquema de la división de poderes, y rescatando una vieja idea bolivariana. En el Uruguay, la Constitución de 1934 "constitucionalizó la existencia de la Corte Electoral dedicando toda su Sección XVIII (artículos 278 a 281) a la Justicia Electoral", Corte que dotada "constitucionalmente de atribuciones propias, creada con la finalidad de regular y controlar todo el proceso electoral, que dentro del sistema constitucional, no se incluye dentro de ninguno de los poderes representativos. Es un órgano sui géneris, cuya organización, funcionamiento y competencias están constitucionalmente previstas, que no integra ni depende de ningún poder del Gobierno y cuyos actos definitivos están al margen de toda posibilidad de revisión por cualquier otro órgano administrativo, legislativo o judicial, sin perjuicio de la responsabilidad política, penal o administrativa del servicio o de sus agentes".[14] Varios años después, en el Decreto Número 17 de la Junta Fundadora de la Segun-

[14] Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral*, San José Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1990, pp. 33 y 115.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

da República en Costa Rica, en 1948, se estableció que el Tribunal Electoral se llamara *Supremo,* por tratarse de un Tribunal *"que disfrutará de todas las ventajas de un Poder del Estado";* y en la Constitución de Nicaragua de 1987, en su artículo 7, se indica expresamente que los órganos de gobierno son: *"El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral"*. Tendencia que parece tomar forma y fuerza al establecerse Tribunales Electorales independientes y con amplias atribuciones en la mayoría de los países. Esto ha permitido que las elecciones sean libres, limpias y competitivas.

Hoy, superada en gran medida esta etapa, creemos que la agenda político-electoral ha cambiado. El tema central es el del rescate de los partidos y de la ética política perdida, si queremos salvar la democracia. La consolidación de la democracia, como quería Sartori, "*tiene el principal desafío en alcanzar una mejor calidad de la política*". Debemos repensar la forma de hacer política como el arte de procesar el *bien común* y no solo acompañar el espontaneísmo sin reglas del mercado en busca de satisfacción de intereses personales y sectoriales. Es necesario elevar su nivel donde aún lo tiene y devolverle su prestigio histórico. Rescatar una escala de valores de participación y compromiso social. Para esto, debemos regular y controlar las relaciones entre el dinero —limpio y sucio— y la política, resguardando su ética, para resguardarnos todos.

Es necesario que las acciones públicas se tiñan de necesarias valoraciones éticas. Rodrigo Borja se lamenta con razón de no saber:

> "…de donde ha surgido el criterio, por desgracia muy generalizado, de que la actividad política está exenta o debe estarlo, de limitaciones morales. El divorcio entre la moral y la política ha causado mucho daño a las sociedades. Si hay una acción humana que, por su trascendencia social, debe estar rigurosamente sometida a la moral, esa es la política. Todas las acciones humanas deben estarlo… Pero con mayor razón la de conducir los destinos de los pueblos… para gobernar se requiere de una credencial ética, una legitimidad. Solo así puede nacer en los gobernados la obligación moral de la obediencia… Mandar es hacerse creer, tener crédito, suscitar creencias. La corrupción gubernativa…erosiona la autoridad, afecta la credibilidad de los órganos del poder y se convierte en una de las acechanzas más peligrosas contra la gobernabilidad democrática de un pueblo porque corroe los valores éticos-sociales sobre los que descansa la organización comunitaria. La sociedad, entonces puede entrar en una suerte de anomia, es decir, de falta

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

de referencias morales para el comportamiento de las personas, de modo que no puedan distinguir lo lícito de lo ilícito, lo bueno de lo malo, lo permitido de lo prohibido. Esta confusión total de valores, a su vez, alimenta una corrupción generalizada y contagiosa, gravemente desestabilizadora del régimen político.

La inmoralidad suele expandirse en una forma de metástasis y toma cada vez mayores partes del cuerpo social".[15]

[15] Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, México: Fondo de Cultura Económica, 1997, *passim*.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

VII. BIBLIOGRAFÍA

Alexander, Herbert, "Comparative Political Finance in the 1980´s", Cambridge University Press, 1989.

Berlín Valenzuela, Francisco, "Financiamiento de los partidos políticos", *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1989.

Del Castillo, Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985.

—*La financiación de los partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid: Siglo XXI, 1991.

Del Castillo, Pilar, y Daniel Zovatto Editores, *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1998.

Cepeda Ulloa, Fernando, *Financiación de campañas políticas*, Bogotá: editorial Ariel, 1997.

La legislación electoral de Iberoamérica: *un análisis comparado*. Madrid: Ministerio del Interior y Agencia Española de Cooperación Internacional, 1992.

Navas Carbó, Xiomara, "La financiación electoral en América Latina. Subvenciones y gastos", en *Tratado de Derecho Electoral Comparado Latinoamericano*, México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Regulaciones sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos. Estudio comparado de 17 países latinoamericanos. México: Instituto Federal Electoral, 1994.

Schefold, Dian, "Financiamiento de los partidos políticos. Análisis comparado". *Partidos políticos en la Democracia*, Joseph Thesing y Wilhem Hofmeister editores, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung y CIEDLA, 1995.

Bailey, John, *et al.*, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

ALGUNAS PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN AL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Carlos Vargas Baca**

Sumario: 1. Principales aspectos de la regulación jurídica de los partidos políticos en México; 2. Límites y prohibiciones relacionados con los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales; 3. Fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales; 4. Reformas al financiamiento y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales.

1. Principales aspectos de la regulación jurídica de los partidos políticos en México

1.1. Naturaleza jurídica de los partidos políticos

Con la llamada constitucionalización de los partidos políticos[1] en 1977, en el texto constitucional federal se reconoció la existencia e importancia de estas instituciones. Desde entonces, en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se les reconoce una naturaleza específica como entidades de interés público, y se dispone su intervención primordial en los procesos

* Asesor de Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[1] *Cfr.* De Andrea, Francisco José. "Los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México", en *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 347 a 375, así como Carpizo, Jorge. "La reforma política mexicana de 1977", en *Estudios Constitucionales*, 4ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1994, pp. 361 a 368.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

electorales federales, estatales y municipales, a la vez que se precisan sus principales fines.

Esto quiere decir que en México los partidos no son asociaciones privadas, ni órganos del Estado, esto es, no tienen el carácter de personas morales de derecho público, como los organismos descentralizados, pero tampoco su régimen jurídico es de derecho privado.[2] Esto encuentra su explicación en los fines que desempeñan en las sociedades contemporáneas y en su papel fundamental como intermediarios entre la sociedad y el Estado.[3]

Aunque persiste el debate respecto de la crisis de los partidos políticos,[4] considerándolos, incluso, entidades en vías de desaparición, lo cierto es que, a pesar de que en muchos casos presentan múltiples problemas en virtud de su débil organización y estructura democrática, y de su escasa sensibilidad para reconocer muchos de los intereses sociales, no podemos dejar de reconocer su importancia "para la vida y la reproducción del Estado democrático".[5]

En efecto, son ellos los que dan la nota de competencia política, de presentación de propuestas diversas a la sociedad, son espacios para la expresión y representación de los distintos intereses de los integrantes de la sociedad, conforman y protegen los derechos de las minorías, establecen la posibilidad de alternancia en el poder e integran o ayudan a integrar a los principales órganos del Estado.

---

[2] Al respecto, cabe destacar las tesis relevantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los números S3EL 032/2001 y S3EL 107/2002 cuyos rubros, respectivamente, son PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SE RIGEN PREPONDERANTEMENTE POR LA CONSTITUCIÓN Y LEYES FEDERALES, y PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER TODO LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS, de cuyo contenido puede advertirse que, en consideración del referido órgano jurisdiccional electoral federal, la naturaleza jurídica de los partidos políticos los ubica en una posición particular.

[3] Cárdenas Gracia, Jaime. "Comentario al artículo 41", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 16ª ed., Tomo II, México, Porrúa, IIJ-UNAM, 2002, p. 113.

[4] Por ejemplo, *cfr.* González Graf, Jaime. "La crisis de los partidos", en *Análisis XXI*, Año 2, número 10, marzo de 1999, pp. 4 y 5.

[5] Woldenberg, José. *La construcción de la democracia*, México, Plaza Janés, 2002, p. 57.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Aquí cabe recordar lo sostenido por el doctor Diego Valadés en el sentido de que "*la organización de un partido sólo puede tener como propósito constituir una organización que luche contra otras análogas, y nada menos que por la conquista del poder. Esencialmente, los partidos son instrumentos sociales para institucionalizar la lucha política. A través de los partidos se regula jurídica y políticamente el proceso de acceso al poder; se racionaliza el combate*".[6]

1.2. Derechos y obligaciones de los partidos políticos

En el artículo 41 constitucional se establecen las bases del sistema de partidos políticos en México, en tanto que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecen las obligaciones y se detallan los derechos de los partidos políticos nacionales, de los cuales, para efectos del presente estudio, cabe destacar el relativo a disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público, así como el ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.

En cuanto a sus obligaciones, es necesario resaltar que los partidos políticos deben publicar y difundir, en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate; permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos; así como utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y para sufragar los gastos de campaña. El incumplimiento de estas obligaciones se sanciona en términos de lo dispuesto en el Título Quinto del Libro Quinto del propio código electoral federal.

---

[6] Valadés, Diego. *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 63.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

1.2.1. Prerrogativas

Las prerrogativas de los partidos políticos nacionales son: a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión; b) Gozar del régimen fiscal que se establece en el propio código y en las leyes de la materia; c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, y d) Participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

Los tres primeros casos se refieren a las prerrogativas, que propiamente constituyen formas de financiamiento público indirecto,[7] mismo que consiste en los diversos apoyos que pueden recibir los partidos políticos por parte de las instituciones y organismos estatales, para realizar actividades u obtener servicios por los cuales deberían, en principio, cubrir su costo, pero que en virtud de esta ayuda no tienen que erogar el monto de los mismos. Por lo general se otorgan tanto en etapas electorales como en períodos no electorales, lo cual hace variar el grado de colaboración otorgado.

1.2.2. Acceso a medios de comunicación

Uno de los aspectos que encuentra una detallada regulación, en la normativa electoral federal, es el que se refiere al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, lo cual tiene una particular relevancia, toda vez que no cabe duda que actualmente el uso de los medios de comunicación ha cambiado la forma de hacer política, e incluso de realizar los procesos electorales.[8]

Por lo que se refiere a la prerrogativa de acceso permanente y gratuito a la radio y la televisión, de que gozan todos los partidos políticos nacionales, cabe destacar que la misma tiene como pro-

---

[7] *Cfr.* Del Castillo Vera, Pilar. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales.* Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España, 1985, pp. 228 y ss.

[8] Al respecto puede consultarse la obra de Sartori, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998, pp. 105 y ss.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

pósito fundamental, que todas las fuerzas políticas tengan la oportunidad de difundir masivamente sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

Esta prerrogativa comprende un tiempo regular mensual, así como transmisiones adicionales durante los períodos de campaña electoral.

Tiempo regular mensual. Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político tiene derecho a disfrutar de 15 minutos mensuales de transmisiones en cada uno de esos medios. Los partidos políticos deben hacer uso de su tiempo mensual en dos programas semanales,[9] que deben ser transmitidos en cobertura nacional y en los horarios de mayor audiencia. Además, los partidos políticos pueden solicitar la transmisión de programas en cobertura regional, siempre y cuando no excedan la mitad del tiempo asignado para sus programas de cobertura nacional. Adicionalmente, los partidos políticos tienen derecho a participar conjuntamente en un programa especial que se debe transmitir por radio y televisión dos veces al mes.

Transmisiones adicionales durante las campañas electorales. La reforma electoral de 1996 introdujo nuevas disposiciones para regular el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión en períodos electorales, atendiendo a un criterio igualitario y a una distribución en forma proporcional a su fuerza electoral. En efecto, independientemente de su tiempo regular mensual, durante los períodos de campañas electorales y con el propósito de difundir sus candidaturas, los partidos políticos tienen derecho a transmisiones adicionales que comprenden tanto programas como promocionales en radio y televisión.

En el código electoral federal se dispone que, en el proceso electoral federal en que se elija Presidente de la República, los partidos políticos tendrán a su disposición un tiempo total adicional de 250 horas de transmisiones en radio y de 200 en televisión. Tratándose de los procesos electorales federales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo total adicional de transmisión será de 125 horas en radio y 100 en televisión, es decir, la mitad de

[9] El orden de presentación se determina mediante sorteos semestrales.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

los disponibles en el primer supuesto. Con el tiempo adicional que le corresponda por este concepto, cada partido puede transmitir programas con una duración de 5, 7.5, 10 o 15 minutos, conforme a las posibilidades técnicas y horarios disponibles.

Por otra parte, durante el período de las campañas electorales también se adquieren hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos cada uno, para ponerlos a disposición y distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos. En el propio código electoral se establece que, en ningún caso, el costo total de los promocionales debe exceder del 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial o el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Una vez determinado el número de promocionales que le corresponde a cada partido, la asignación de tiempos, estaciones, canales y horarios se realiza mediante sorteo y con base en los catálogos que proporcionen los concesionarios o permisionarios de radio y televisión.

El tiempo adicional para la transmisión de programas, así como los promocionales, se distribuyen entre los partidos políticos conforme a los siguientes criterios: A cada partido político sin representación en el Congreso se le asignará el 4% del total de los tiempos de transmisión y promocionales. En tanto que el resto de los tiempos se distribuirá entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en una relación de 30% de forma igualitaria y de 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

En relación al tema, cabe destacar que en el código de la materia también se dispone que es derecho exclusivo de los partidos políticos la contratación de tiempos en radio y televisión, que tengan como propósito difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. En este caso, también se establece que los candidatos sólo pueden hacer uso de los tiempos que les asigne el partido político o la coalición a la que pertenezcan, pero no les está permitido hacer contrataciones directas. Para ello, se dispone una serie de reglas a seguir por parte de los partidos políticos y la propia autoridad electoral, que escapan al propósito de este trabajo.

Asimismo, debe resaltarse que en ningún caso se puede contratar propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros. Quedan fuera

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

de este supuesto los programas de reportajes y mesas redondas, siempre que sean imparciales y objetivos, así como los programas que se limitan al análisis y manifestación de posiciones en torno a los diferentes problemas nacionales.[10]

1.2.3. Financiamiento

Cabe señalar que fue en 1986 cuando se consagró por vez primera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de los partidos políticos, que contaran con reconocimiento legal, a recibir financiamiento público para desarrollar las actividades tendentes a la obtención del sufragio popular.

Posteriormente, las sucesivas reformas electorales fueron delineando con mayor claridad las reglas relativas al financiamiento de los partidos políticos. Con la más reciente reforma constitucional y legal en la materia en 1996, se introducen nuevos cambios que definen algunas de las principales características y atributos del régimen que actualmente regula el financiamiento de los partidos políticos, de las que se pueden señalar los siguientes:[11]

a) La prevalencia, conforme a lo dispuesto en la Constitución federal, del financiamiento público sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.
b) El establecimiento de nuevas modalidades de financiamiento público, lo cual buscó procurar una mayor equidad en su asignación, entre los distintos partidos políticos nacionales.
c) La prohibición de aportaciones de personas no identificadas.
d) La determinación de nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.
e) Una mejor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos (y las agrupaciones) políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organis-

[10] Al respecto vale la pena consultar el artículo de Barquín Álvarez, Manuel. "Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 131 a 160.

[11] Woldenberg, José *et al*. "El modelo de financiación de los partidos políticos en México", en *La financiación de la política en Iberoamérica*, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1998, pp. 321-360.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

mo depositario de la autoridad electoral (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral) y la asignación de importantes atribuciones en la materia.

1.2.3.1. Financiamiento público

Actualmente son tres los conceptos diferenciados para el otorgamiento del financiamiento público, cuyo monto se calcula y ministra bajo los siguientes términos y modalidades:

En primer término, el financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. El monto total del financiamiento público otorgado por este concepto se distribuye de la siguiente manera: El 30% se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en las dos Cámaras del Congreso de la Unión (diputados y senadores), en tanto que el 70% restante se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida obtenido por cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.[12]

La determinación del monto total que anualmente debe distribuirse por este concepto se realiza a través del siguiente procedimiento: El Consejo General del Instituto Federal Electoral debe determinar anualmente los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el propio Consejo determine.

El costo mínimo de una campaña para diputado debe ser multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos

[12] Una referencia de cómo ha ido progresando el financiamiento público la encontramos en Molinar Horcasitas, Juan. "Las elecciones federales de 1997 en México: Evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera", en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo II, México, TEPJF, UNAM, IFE, UQ, PNUD, 1999, pp. 607-641.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. En tanto que, el costo mínimo de una campaña para senador debe ser multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. Por su parte, el costo mínimo de gastos de campaña para Presidente se debe calcular multiplicando el costo mínimo de gastos de campaña para diputado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa; cifra que a su vez se divide entre los días que dura la campaña para diputado por este principio y finalmente se multiplica por los días que dura la campaña para Presidente.

La suma de todas estas operaciones constituye el financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes, el cual se entrega a cada partido político en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Es importante mencionar que, por mandato legal, cada partido político debe destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

El financiamiento público para gastos de campaña constituye una réplica del que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el año de la elección, es decir, cada partido recibe para gastos de campaña un monto equivalente al que le corresponde por concepto de actividades ordinarias permanentes. En efecto, en la ley se dispone que, en el año de la elección, a cada partido político se le otorgue, para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

En este aspecto, cabe hacer la crítica de que el legislador no tomó en consideración los topes de gastos de campaña que en la propia normativa electoral se establecen, de tal manera que se puede dar el supuesto, y así ha ocurrido, de que un partido reciba más dinero, por concepto de financiamiento para gastos de campaña, del que legalmente puede erogar en tales actividades, como ocurre en el caso de los procesos electorales federales en que sólo se elige a los integrantes de la Cámara de Diputados, de tal forma que sería conveniente que se estableciera expresamente que este financiamiento tendrá como límite, la suma de los topes de gastos de campaña de todas las elecciones en que pudiera llegar a participar un partido político o inclu-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

so una coalición, con el fin de evitar que, al destinarse dicho excedente para las actividades ordinarias, se estuviera propiciando una iniquidad en este último concepto de financiamiento, al tener un partido político más dinero del que conforme a las disposiciones constitucionales y legales se le otorgó originalmente.

El financiamiento público otorgado por actividades específicas como entidades de interés público, guarda relación con los gastos comprobados que anualmente realicen los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales. Con objeto de apoyar esas actividades en específico, la ley faculta al Consejo General para acordar apoyos hasta por un 75% de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior. Las cantidades que se determinen para cada partido político son entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.[13]

Cabe señalar que los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección, tienen derecho a que se les asigne financiamiento público conforme a las siguientes bases: Se les otorga el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; asimismo, se les entrega una cantidad idéntica adicional para gastos de campaña en el año de la elección, y, finalmente, también tienen acceso al financiamiento público que les corresponda por sus actividades específicas como entidades de interés público.

1.2.3.2. Financiamiento privado

Además del financiamiento público, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se precisa y reglamenta, desde 1993, cuatro fuentes privadas diferenciadas de financiamiento a los partidos políticos.

---

[13] Peschard, Jacqueline. "El financiamiento por actividades específicas en México, significado y perspectivas", en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral,* Tomo II, México, TEPJF, UNAM, IFE, UQ, PNUD, 1999, pp. 643-655.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

La primera de ella es por militancia. El financiamiento de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de su militancia comprende, en primer término, las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político.

Asimismo, comprende las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección popular aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

En todos los casos, el órgano interno responsable de las finanzas partidistas debe expedir el recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas, y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la instancia fiscalizadora competente.

En segundo lugar, tenemos el financiamiento de simpatizantes. Este incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuadas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas en el código electoral.

Otro rubro de financiamiento privado es el llamado autofinanciamiento. Se refiere a todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otra similar que realicen con el propósito de allegarse fondos, todas las cuales estarán sujetas a las leyes en la materia.

Para todos los efectos legales, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político debe reportar los ingresos obtenidos por este concepto en los informes correspondientes.

Finalmente, el último concepto dentro del financiamiento privado es rendimientos financieros. Comprende el financiamiento por rendimientos financieros generado a través de los fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

2. Límites y prohibiciones relacionados con los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales

2.1. Prohibiciones a las contribuciones a los partidos políticos

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecen diversos tipos de prohibiciones, en relación a quienes pueden aportar financiamiento a los partidos políticos, ya sea personas físicas o morales, que tiende a buscar una competencia más equilibrada en los procesos electorales. De tal forma, no pueden realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración publica federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero, y
g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Asimismo, es importante destacar que los partidos políticos no pueden recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

Respecto de las aportaciones susceptibles de ser realizadas bajo la modalidad de rendimientos financieros, el código de la materia refiere la aplicación de las disposiciones que señalan expresamente a las personas físicas y morales impedidas de otorgar cualquier tipo de financiamiento, así como el impedimento a los partidos políticos de solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo y de personas no identificadas.

Por último, se prescribe que, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles, todos los fondos y fideicomisos que se constituyan para este efecto serán manejados a través de las operaciones banca-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

rias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político estime conveniente, sujetándose en todo caso a las leyes aplicables y destinando los rendimientos financieros generados por estas vías al cumplimiento de los objetivos del partido político.

2.2. Limitaciones a las contribuciones a los partidos políticos

Ningún partido político puede recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.

De igual forma, las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tiene un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Estas aportaciones pueden realizarse en parcialidades y en cualquier momento, siempre y cuando no rebasen los límites establecidos.

En todo caso, para las aportaciones recibidas en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que consten los datos de identificación del aportante, salvo que sean obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales (autofinanciamiento).

Las aportaciones en especie (bienes muebles e inmuebles) se deben hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

Es importante hacer notar que en la ley se dispone que las aportaciones en dinero que se realicen a los partidos políticos bajo la modalidad de simpatizantes, son deducibles del Impuesto sobre la Renta (ISR), hasta en un monto del 25%.

2.3. Topes a los gastos de campaña

Una de las principales innovaciones que se incorpora a la legislación electoral, como resultado de la reforma aprobada en sep-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

tiembre de 1993, fue el establecimiento de una serie de disposiciones que facultaban al Instituto Federal Electoral, para fijar límites a los gastos que los partidos políticos, coaliciones y candidatos pueden erogar durante las campañas para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.

El propósito fundamental fue el de asegurar condiciones de equidad en la contienda electoral, de forma tal que una eventual disparidad en la disponibilidad de recursos económicos entre las distintas fuerzas políticas no se constituyera en un factor determinante en la búsqueda y captación del voto ciudadano.

En noviembre de 1996 se introducen importantes cambios y ajustes en esta materia. En primer lugar, se transfiere al Consejo General, en su calidad de máximo órgano de decisión del Instituto Federal Electoral, la atribución de acordar y aprobar los límites de gastos de campaña que deben aplicarse a todas las elecciones federales. Anteriormente, si bien el Consejo General disponía de diversas atribuciones en esta materia, sólo le correspondía aprobar lo conducente en relación con la elección presidencial, en tanto que era atribución de los órganos de dirección desconcentrados aprobar los límites para la elección de Senadores (Consejos Locales) y Diputados (Consejos Distritales).

En segundo término, se modifica el procedimiento para determinar los límites de gastos de campaña en las elecciones de Presidente, senadores y diputados estableciendo nuevos criterios y reglas.

En este sentido, es pertinente mencionar en especial que las nuevas reglas para fijar los topes de gastos de campaña en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa incorporan un criterio paritario aplicable a los 300 distritos electorales uninominales, es decir, el tope será idéntico en todos y cada uno de los distritos electorales. Las reglas precedentes consideraban un conjunto de variables por cada distrito electoral (densidad poblacional y condiciones geográficas, entre otras) que al ser aplicadas en las correspondientes operaciones, propiciaban marcadas disparidades entre los distritos electorales federales.

Asimismo, es importante señalar que se introducen reglas propias y específicas respecto a la fijación de topes para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa. Anteriormente el tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula de senado-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

res por entidad federativa era equivalente a la cantidad que resultaba de sumar los topes que se hubieran fijado en cada uno de sus distritos uninominales para efectos de la elección de diputados de mayoría relativa.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispone, en el artículo 182-A, que los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.

En contrapartida, el código de la materia precisa que no se consideran dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

Reglas para fijar el tope de gastos en la elección presidencial. En este caso, el tope máximo de gastos de campaña debe ser fijado a más tardar el último día de noviembre del año anterior al de la elección y debe ser igual a la cantidad que resulte de la realización de las siguientes operaciones:

- En primer término, se debe multiplicar por el factor 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior;
- El resultado anterior se multiplica por 300, equivalente al número de distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales;
- La cantidad que resulta de la operación anterior se divide entre el número de días que dura la campaña para diputado;
- Finalmente, la cantidad resultante se multiplica por el número de días que dura la campaña para Presidente.

Reglas para fijar el tope de gastos en la elección de diputados. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de cada uno de los 300 diputados de mayoría relativa se debe fijar a más tardar el día último de enero del año de la elección. Dicho límite será equivalente a la cantidad que resulte de la siguiente operación: Se multiplica por el factor 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Reglas para fijar el tope de gastos en la elección de senadores. El tope de gastos también debe ser fijado a más tardar el último día de enero del año de la elección y para cada fórmula de senadores a elegir por el principio de mayoría relativa, el límite será equivalente a la cantidad que resulte de las siguientes operaciones:

- Se debe multiplicar por 2.5 el costo mínimo de la campaña para senadores que el Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.
- El resultado de la operación anterior se debe multiplicar por el número de distritos uninominales que comprenda la entidad federativa de que se trate, sin que en ningún caso el número de distritos que se considere sea mayor de 20.

3. Fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales

Al mismo tiempo que se ha ampliado y fortalecido el régimen financiero de los partidos políticos, se han ido desarrollando los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y fidedigna la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos.

3.1. Antecedentes

En primer término, es pertinente señalar que a partir de la reforma electoral de 1993, los partidos políticos deben contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.

3.2. Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas

La revisión de los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilan-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

cia del manejo de sus recursos, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Esta Comisión tiene carácter permanente y se integra exclusivamente por Consejeros Electorales del Consejo General, y cuenta entre sus atribuciones con las siguientes:

- Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento.
- Vigilar que los recursos que ejerzan los partidos y las agrupaciones políticas sobre el financiamiento, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.
- Revisar los informes que los partidos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino y sus recursos anuales y de campaña, según corresponda.
- Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas.
- Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
- Presentar al Consejo General los exámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas.
- Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

3.3. Informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban los partidos políticos por cualquier modalidad de Financiamiento, así como de su empleo y aplicación

Presentación de informes anuales. Los partidos políticos, así como las agrupaciones políticas, están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que se rinda informe detallado de los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio correspondiente.

Presentación de informes de campaña. Los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe de campaña especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.

Estos informes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales, y en cada uno de ellos debe ser reportado el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

La Comisión cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y con uno de 120 para revisar los informes de campaña, disponiendo en todo momento de la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido o agrupación política, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado.

Adicionalmente, dispone de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General, quien está facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Tanto los partidos como las agrupaciones políticas pueden impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General, en la forma y términos previstos por la ley en la materia.

3.4. Acuerdos del Instituto Federal Electoral relativos a los informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban los partidos políticos por cualquier modalidad de financiamiento, así como de su empleo y aplicación

El primer acuerdo que estableció lineamientos para que los partidos políticos presentaran sus informes anuales y de campaña so-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

bre el origen y monto de los ingresos que recibieran, así como de su empleo y aplicación, data del 6 de enero de 1994, fecha en que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Actualmente se encuentra en vigor el *Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes*, que apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1998, y cuya última reforma, hasta este momento, se publicó el 7 de enero de 2000.

Si bien este último reglamento significa un notable avance, en relación con los acuerdos que lo precedieron, aún existen algunos aspectos que requieren de ser regulados, a efecto de que exista una adecuada fiscalización tanto de los ingresos, como de los gastos de los partidos políticos.

Uno de esos aspectos se refiere a la plena realización de las facultades que posee la Comisión, y que ya han quedado precisadas, en relación a la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, se puede dar a través de la realización de auditorías, pero para ello, desde mi perspectiva y como se prevé en la propia normativa electoral, se requiere de los acuerdos que establezcan claramente los procedimientos, reglas a seguir, así como los derechos de los propios partidos políticos, ante dicha actuación de la autoridad electoral federal, que indudablemente se traduce en actos de molestia para los mismos.

Asimismo, es necesario apuntar que una atribución que no tiene conferida la autoridad electoral, ni a través de la Comisión de referencia, ni a través del órgano superior de dirección, que es el Consejo General del Instituto Federal Electoral, es realizar un cruce de información con las entidades económicas con las que tienen relación los partidos políticos, lo cual se traduce en la posibilidad de que puedan darse gastos que no queden adecuadamente registrados en la contabilidad correspondiente, y que por consiguiente también puedan existir recursos que no sean reportados.

Es cierto que ello implica una organización por parte de la propia autoridad electoral, e incluso por parte de los partidos

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

políticos,[14] pero no por ello se debe reducir la importancia que realmente tiene el realizar estas actividades de control, que finalmente se traducen en la confianza de contar con un sistema electoral equitativo y de verdadera competencia.

3.5. Dictámenes y resoluciones del Instituto Federal Electoral sobre los informes que los partidos políticos nacionales han presentado

Hasta ahora, los dictámenes de la autoridad electoral federal han sido en el sentido de confirmar, en la mayor parte de los casos, los informes presentados, y en otros de imponer sanciones de carácter económico, a los partidos políticos, por problemas en la presentación de sus informes.

En efecto, una revisión de los dictámenes emitidos, por la autoridad electoral federal, hasta el momento en que se desarrolla este Congreso, permite advertir que las sanciones siempre han sido por problemas relacionados con la presentación de los informes, omisiones en la comprobación de gastos, comprobantes que no cumplen con todos los requisitos, actividades mal registradas, entre otras causas, pero no se ha dado el caso de que a partir de los informes y los correspondientes dictámenes y resoluciones se haya logrado determinar irregularidades en el manejo de los recursos o situaciones anormales respecto de los ingresos que reciben.

Finalmente, otro aspecto que requiere mención, es el hecho de que tampoco se han dado reglas claras, y sobre todo un verdadero control, sobre todos los gastos que se realizan a través de las llamadas precampañas, y que indudablemente se traducen en una pro-

[14] Sobre el particular, Andrade Sánchez, Eduardo. "Algunos problemas que presenta el financiamiento público de los partidos políticos en un régimen federal", en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo II, México, TEPJF, UNAM, IFE, UQ, PNUD, 1999, pp. 405-417, realiza una crítica a la burocratización dentro de la organización de los partidos políticos, implica el tener grandes áreas ocupadas en acreditar y manejar todos sus ingresos y egresos, a efecto de acreditar correctamente el cumplimiento de todas las reglas que sobre el particular existen.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

moción de los partidos políticos, y por ello mismo resulta necesaria su adecuada supervisión.

3.6. Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relacionadas con los dictámenes y resoluciones del Instituto Federal Electoral, respecto de los informes que los partidos políticos nacionales han presentado

Las resoluciones que dicta el Consejo General del Instituto Federal Electoral son susceptibles de ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la interposición del llamado recurso de apelación.[15]

Particularmente, se han impugnado aquellas resoluciones de la autoridad electoral administrativa, que han impuesto sanciones a los partidos políticos. Como ya se mencionaba, de los dictámenes y resoluciones de la autoridad electoral, que han sido objeto de impugnación y resolución ante el referido órgano jurisdiccional electoral, no se ha desprendido, hasta ahora, alguna situación que implique una irregularidad en el manejo de las finanzas de los partidos políticos.

En efecto, las irregularidades que se han advertido hasta el momento, han derivado básicamente de problemas en el control de sus ingresos y gastos, al faltar algunos documentos que cumplan todos los requisitos legalmente previstos, es decir, deficiencias de carácter administrativo o contable, pero ninguna que haga siquiera suponer un indebido manejo de sus recursos. Esto con independencia de las denuncias que actualmente se encuentran pendientes de resolver en cuanto al financiamiento de las campañas presidenciales de los candidatos del Partido Acción Nacional y del Partido Verde Ecologista de México, así como del Partido Revolucionario Institucional.

---

[15] El recurso de apelación tiene su fundamento en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 40 a 43, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

4. Reformas al financiamiento y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales

Es cierto que hablar del financiamiento de los partidos políticos, lejos de ser un tema de actualidad, es un aspecto que prácticamente ha estado presente a la par de la historia de los partidos políticos como tales; sin embargo, es necesario continuar buscando alternativas de solución a una problemática tan compleja y difícil, pues como lo señala el doctor Diego Valadés, la patología de los partidos políticos afecta el funcionamiento de los órganos del poder, y con ello a todo el sistema democrático que poco a poco se ha ido construyendo en nuestro país.

El doctor Valadés,[16] al tratar las distorsiones que se presentan dentro de los partidos políticos, cita al economista Max Weber, quien llegó a sostener que las finanzas de los partidos políticos constituyen el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes, además de que el financiamiento de su actividad es una cuestión central para determinar la dirección material de la conducta del partido y cómo se reparte su influencia.

De igual forma el doctor Valadés señala que las legislaciones modernas abordan abundantemente el tema del financiamiento de los partidos políticos; sin embargo, nos advierte que a pesar de existir instituciones análogas, éstas ofrecen resultados dispares en los diferentes sistemas electorales, "por lo que es de presumir que el éxito de las disposiciones normativas está directamente asociado a los niveles generales de compromiso ético de los partidos con la ciudadanía y a su vinculación con instituciones que, a su vez, se conduzcan de acuerdo con elevados principios de responsabilidad moral".[17]

De tal forma, en el presente ensayo se plantean algunas alternativas a la problemática que se ha advertido en el financiamiento de los partidos políticos en México.

---

[16] *Cfr.* Valadés, Diego, *op. cit.*, pp. 65-70.
[17] *Ibídem.*

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

4.1. Creación de un registro de proveedores de bienes y servicios para los partidos políticos nacionales

La información con la que hasta ahora se cuenta, nos permite advertir que en ciertas ocasiones algunos partidos políticos han incurrido en abusos al manejar los recursos públicos que reciben por concepto de financiamiento público directo. Entre estas irregularidades se encuentran la de no presentar documentación respecto de determinados gastos que han realizado, facturas falsas, comprobantes que no reúnen todos los requisitos fiscales, adquisiciones de determinados servicios o bienes a precios muy elevados, inclusive el que determinadas empresas con las que se llegó a contratar son propiedad, así sea en parte, de los propios dirigentes del partido político, e incluso la utilización de los recursos públicos en actividades que no podrían considerarse estrictamente electorales.

Una posible solución a esta problemática sería la de crear la figura de proveedores autorizados de bienes y servicios para las agrupaciones y partidos políticos nacionales, los cuales pudieran ser registrados por el Instituto Federal Electoral, no sólo por tratarse de la autoridad en la materia, sino también aprovechando la estructura nacional de este órgano, a efecto de que toda adquisición que en un futuro se realizara, tanto de insumos para sus actividades cotidianas, como de aquellos elementos que se requieren para sus actividades estrictamente electorales, fuera con personas físicas o morales que previamente se hubiesen registrado ante la autoridad electoral, para lo cual se requeriría que tales personas cubrieran un mínimo de requisitos que permitieran, a los referidos institutos políticos, contratar o comprar en las mejores condiciones, tanto de precio como de calidad.

Obviamente habría que hacer algunas exclusiones, como es el caso de los servicios profesionales o la contratación de personal, por citar algunos ejemplos, lo cual estimo que sí debe quedar a la libre decisión de cada instituto político. Sin embargo, la compra de equipos de oficina, la contratación de impresores que publiquen o editen los materiales hemerográficos, bibliográficos o de propaganda electoral; las actividades de serigrafía, renta de equipos para realizar reuniones proselitistas, etc., podría ser a través de proveedores previamente autorizados en todo el territorio nacional.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Este mecanismo sería viable si partimos de considerar que, de manera similar, tratándose de la contratación directa de tiempos en radio y televisión por parte de los partidos políticos, la autoridad electoral tiene atribuciones legales para determinar cuáles son los tiempos de que finalmente pueden disponer los partidos políticos.

En el caso de establecerse proveedores autorizados para agrupaciones y partidos políticos, esto podría favorecer a dichos organismos políticos, al permitirles la adquisición de materiales e insumos necesarios para su actividad, a los mejores precios y condiciones, además de que, a la par, podría establecerse la obligación de dichos proveedores de informar al Instituto Federal Electoral todas las operaciones que hubiesen realizado con los partidos políticos, lo cual permitiría a la propia autoridad electoral verificar la información que los partidos políticos proporcionan al rendir sus informes de gastos de campaña, así como anuales respecto de sus ingresos y gastos.

Inclusive, tratándose de la adquisición o remodelación de bienes inmuebles, o compra de vehículos, esto podría realizarse a través de licitaciones públicas, que sin llegar, tal vez, al rigor con que se realiza respecto de la administración pública federal, sí permitiera que las agrupaciones y partidos políticos realizaran contrataciones y adquisiciones en las mejores condiciones, además de propiciar un mejor control del uso del financiamiento público por parte de la autoridad electoral.

De igual forma, un mecanismo como el antes descrito, permitiría a la autoridad electoral realizar verificaciones, que podríamos denominar “de campo”, respecto de la propaganda utilitaria de los partidos políticos durante las campañas electorales.

Obviamente el establecimiento de tal mecanismo requeriría de un plazo razonable para implementarse; sin embargo, estoy seguro de que ello permitiría tener mayor certeza respecto del manejo de los recursos públicos de que disponen los partidos políticos, propiciando la transparencia que actualmente exige la sociedad y la opinión pública.

4.2. Reducción del financiamiento para gastos de campaña

Otro aspecto, que se ha manifestado en algunos sectores, es el de reducir el financiamiento que reciben los partidos políticos nacionales, toda vez que se considera excesivo. Sobre el particular

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

creo que ciertamente esos institutos políticos reciben cantidades significativas de recursos públicos; sin embargo, también es factible lograr una disminución de los mismos, sin necesidad de una reforma constitucional, toda vez que hay que tener en cuenta que el monto total del financiamiento está muy relacionado con los tiempos que en la propia normativa electoral se establecen para realizar todas las etapas de un proceso electoral, particularmente el que se refiere a las campañas electorales.

De tal forma, si en la legislación electoral se redujeran los tiempos de campaña, en todos los niveles, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados federales, obviamente ello impactaría en lo que se conoce como el costo mínimo de campaña, el cual es la base para determinar el financiamiento que le corresponde a los partidos políticos nacionales.

Sobre el particular, creo que ello sería factible, pues si bien es cierto que en los actuales procesos electorales el uso de los medios de comunicación es vital, a la vez que sumamente oneroso, ello también implica ventajas, como es el llevar a un mayor número de electores los mensajes y propuestas de los partidos políticos y sus candidatos, en un menor tiempo. Por lo cual, la reducción de los períodos de campaña electoral se vería compensado con el uso que de dichos medios se realiza en la actualidad.

Sin embargo, una reforma que sí estimo se ha visto retrasada injustificadamente, es la del artículo 49, párrafo 7, inciso b), fracciones I y II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues dicho precepto debe ser modificado, a efecto de que en el año de la elección federal en que sólo se van a elegir diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, la cantidad que se les asigne a los partidos políticos para gastos de campaña, sea una cantidad proporcional a la que actualmente se encuentra fijada y que es igual a la que reciben por concepto de actividades ordinarias en el año, pues dichos recursos no pueden ser los mismos que se otorgan cuando también se renueva la Cámara de Senadores y se elige al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ya que incluso se puede llegar a que un partido político reciba más dinero, para gastos de campaña, de los que realmente puede realizar, atendiendo a los topes de gastos de campaña que se fijen para la elección de diputados.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Esta disminución de recursos para gastos de campaña se puede asimilar a lo que ocurre respecto de los tiempos previstos en la radio y la televisión, destinados a que los partidos políticos puedan difundir sus candidaturas, cuando en el artículo 47, párrafo 1, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispone que en los procesos electorales en que se elija al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 televisión, en tanto que, cuando sólo se elija a los integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo de transmisión en radio y televisión corresponde al 50% de los totales antes precisados.

4.3. Regulación de las precampañas electorales

Otro aspecto que se ha evidenciado como una de las lagunas de nuestra normativa electoral, es el que se refiere a las precampañas electorales. Sobre el particular, no pretendo abundar sobre las propuestas que ya se han venido sosteniendo; sin embargo, y en relación con la problemática que se está abordando, sí estimo que no sólo deben establecerse reglas en cuanto a momentos y recursos que se pueden emplear en las mismas, sino que también es necesario prever que dichas precandidaturas tengan la obligación de presentar sus informes de ingresos y gastos, al momento en que son registrados como candidatos por un partido político nacional, e inclusive, establecer la obligación solidaria del propio partido respecto del ciudadano que haya realizado actividades de precampaña, y al cual postulen como candidato a un cargo de elección popular, pues ello llevaría al partido político a ser cuidadoso y vigilar las actividades que realicen quienes finalmente vayan a ser sus candidatos.

4.4. Partidos políticos nacionales que obtienen su registro en el año previo al de la jornada electoral

Uno de los aspectos relacionados con el tema que venimos tratando, y que ha sido objeto de severas críticas, es el que se refiere a los recursos públicos que se destinan a los partidos políticos que obtienen su registro con fecha posterior a la última elección. Al respecto, es importante destacar que actualmente existe una pro-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

puesta de reformas, en materia electoral, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que se propone, entre otros aspectos, reducir a la mitad el financiamiento público que se otorga a los institutos políticos que se encuentran en el referido supuesto, ya que en vez de recibir el 2% del monto total de financiamiento de los partidos políticos en el año que corresponda, se plantea que sea solamente el 1%.

En mi opinión, en el caso concreto de los nuevos partidos políticos nacionales, la problemática que se ha dado en torno a los mismos, no se puede solucionar solamente reduciendo la cantidad de dinero que reciben, sino que el problema también debe contemplarse desde el punto de vista de qué es lo que se está haciendo con esos recursos públicos.

En efecto, sin detrimento de lo previamente planteado, en el sentido de que debe reducirse el monto total de recursos que reciben los partidos políticos nacionales por concepto de financiamiento público, no creo que el reducir la cantidad de dinero que recibe un grupo de ellos, coadyuve a solucionar el problema del mal manejo del financiamiento público, sino que, por el contrario, esto llevaría a que los partidos políticos que obtengan su registro en el año previo al de la jornada electoral, prácticamente estuvieran condenados a perder dicho registro después del proceso electoral federal, al no lograr obtener el mínimo de votación que en la normativa electoral se exige, respecto de alguna de las elecciones, pues contarían con menos recursos para realizar sus actividades proselitistas, en comparación con los restantes partidos políticos nacionales, lo cual cerraría la posibilidad de que surgieran partidos políticos que realmente representaran algunas corrientes o tendencias políticas que sí existen dentro de nuestra sociedad, y que pueden ser significativas.

En este sentido, más que reducir el monto de dinero que reciben, debe hacerse énfasis en la transparencia del manejo de sus recursos, esto es, en el destino del financiamiento público directo que reciben.

Para ello, en primer término, debe establecerse en la normativa electoral, un procedimiento de liquidación de un partido político que llegue a perder su registro, y dentro del mismo, una entidad a la que pueda exigírsele cuentas y responsabilizarla en caso de que dichos partidos políticos no conserven su registro como tales, des-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

pués del proceso electoral federal en que hayan participado, por haber logrado la votación que el propio código electoral prevé, y que es del 2% en alguna de las elecciones federales.

Para tal efecto, podría considerarse, primordialmente a quienes integraron directamente la organización de ciudadanos o agrupación política que solicitó el registro como partido político, pues generalmente son ellos quienes pasan a ocupar los cargos directivos dentro del mismo.

De igual forma, debe establecerse la obligación de estos partidos de presentar un inventario de los bienes, tanto muebles como inmuebles con que cuenten al momento en que les sea otorgado el registro por parte de la autoridad electoral, y de igual forma deberán actualizar dicho inventario tanto al iniciar el año en que habrá de realizarse la jornada electoral, como en una fecha cercana a la misma, que podría ser de 15 días, por citar un ejemplo, con el propósito de contar con información actualizada respecto de la situación patrimonial de dichos organismos políticos.

En dicho inventario deberán precisarse los bienes que hayan sido adquiridos con el financiamiento público que se les haya entregado; esto tendría la finalidad de poder advertir claramente cuáles serían los bienes que deberían reintegrar a la hacienda pública, en el caso de que no lograran conservar su registro. Esta restitución al erario público tendría que ser una obligación ineludible de dichos institutos políticos, acompañada de la responsabilidad civil, penal y administrativa necesaria de aquellos ciudadanos que tuvieran que responder en caso de que el partido político que formaron se encontrara en tal situación.

Asimismo, partiendo del hecho de que la mayor parte de los recursos económicos con que van a desarrollar sus actividades son financiamiento público, también es necesario establecer límites a los ingresos que individualmente reciban quienes se encuentren dentro de los órganos directivos del partido político, a efecto de que no se presenten situaciones que sólo favorezcan a dichos dirigentes, pues actualmente nada impide que el dirigente de un partido político de reciente registro reciba grandes cantidades de ingresos personales, a través de salarios, honorarios, compensaciones, etc. Situación que obviamente desvirtúa la finalidad de los partidos políticos nacionales.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Para ello, podrían fijarse tabuladores de ingresos, en los que se establecieran límites a las percepciones de quienes integran los órganos directivos nacionales o locales de dichos partidos políticos. Esto podría plantearse, inclusive, como un régimen de carácter transitorio o temporal, en tanto dichos partidos políticos acreditan contar con una verdadera representatividad dentro de la sociedad y el electorado.

De igual forma, como ya lo hemos planteado, dichos partidos políticos tendrían la obligación de sólo adquirir insumos o contratar determinados servicios, con aquellas personas físicas o morales que se hubiesen registrado previamente ante el Instituto Federal Electoral, como proveedores autorizados.

4.5. Facultades de la autoridad fiscalizadora

En virtud de los recientes casos de denuncias que ha tenido que atender el Instituto Federal Electoral, se hace necesario establecer expresamente en la normativa electoral, el carácter de autoridad fiscalizadora que tiene dicho órgano constitucional autónomo, y concretamente la inaplicabilidad del secreto bancario y fiduciario respecto de sus actividades de control y verificación.

Además de fortalecer las atribuciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, también deben establecerse sanciones que realmente tengan un efecto disuasivo de conductas ilícitas tratándose del financiamiento público, ya que, de otra manera, podría darse el caso de que un partido político violara los topes de gastos de campaña, o alguna prohibición respecto de las aportaciones, distintas al financiamiento público, que pueden recibir y con ello obtener el triunfo en alguna elección. De tal forma, a pesar de que posteriormente se le sancionara a ese partido, su candidato habría obtenido el triunfo y estaría ocupando el cargo de elección correspondiente.

Para evitar que tales situaciones se presentaran, debe establecerse en la legislación electoral la posibilidad de sancionar al ciudadano con la revocación del cargo para el cual resultó electo, en caso de que se acreditara fehacientemente que se rebasaron los topes de gastos de campaña o se recibió financiamiento ilícito, e inclusive, debe estar prevista como sanción al partido

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

político el inhabilitarlo para participar en la siguiente elección, respecto del cargo en el cual se hubiera encontrado que existieron irregularidades graves en el financiamiento de la campaña electoral respectiva.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

NECESIDAD DE DEROGAR EL MARCO JURÍDICO VIGENTE EN CUANTO A FINANCIAMIENTO PÚBLICO ASIGNADO A CAMPAÑAS ELECTORALES

*Enrique Víctor Manuel Vega Gómez**

Es indudable, que el momento político por el que atraviesa nuestro país es inédito en la historia del mismo, cuando nos damos cuenta que se han derribado viejas estructuras del sistema electoral mexicano, venciendo obstáculos y vicios que parecían insalvables, no sólo como producto de anquilosadas prácticas en la organización y definición de los procesos electorales para alcanzar o mantener el poder, sino como consecuencia igualmente de un interés social, despertado y sacudido cada vez con más fuerza, por el anhelo de contar con una democracia objetiva y palpable que permita a la colectividad la posibilidad de mejores niveles de vida, lo que ha producido con mayor intensidad la preocupación de la sociedad, o de gran parte de ella por avanzar en la obtención de una cultura político democrática, que si bien dista mucho aún de alcanzar su máximo objetivo, sí ha permitido ya el que nuestro sistema electoral sea mayormente confiable, basado en instituciones creadas por la ley ex profeso para ello, independientes del gobierno y autónomas en su funcionamiento, dando estas ante los ojos de los electores mejores garantías en cuanto a la legalidad y certidumbre para hacer valer su voluntad depositada en las urnas a través del voto; máxime que se cuenta ya con el marco jurídico adecuado para organizar y dirimir justiciablemente esos procesos electorales, tanto a nivel federal como en el ámbito de las entidades federativas.

* Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho. Universidad Autónoma del Estado de México.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Sin embargo, y a pesar del gran avance que hemos tenido, debemos entender que la democracia, las leyes, así como las instituciones creadas por estas tienden a la perfección, siendo un imperativo, que el desarrollo político vaya acorde con la dinámica de la vida y los nuevos fenómenos de convivencia que surgen dentro de ella, por lo que hace imprescindible, el que las normas se actualicen, como producto de una realidad, pues el pueblo en el que reside la soberanía y quien experimenta diariamente esos fenómenos que rodean su existencia, es el mejor parámetro para conocer si vamos o no por el camino correcto, qué falta, qué hay que hacer y qué debemos saber para lograrlo.

En este sentido, existe un tema en materia electoral, que por su naturaleza y fin ha sido motivo de grandes debates, polémicas y diversidad de opiniones y comentarios dentro de la vida política nacional, atreviéndome a decir incluso, que cuando este tema surge en cualquier escenario, ha derivado en muchas ocasiones en molestia y enojo de amplios sectores de la sociedad, siendo este el aspecto del financiamiento público a los partidos políticos nacionales.

No encuentro a mi juicio, otro razonamiento lógico y congruente del legislador, para que en su momento hayan sido como valores fundamentales la justicia y la equidad, los motivos para que constitucionalmente se incluyera dicho financiamiento, emanado éste del erario público, en otras palabras del dinero pagado por el pueblo, y así con ese espíritu de igualdad quedara plasmado en nuestra Carta Magna, que la ley garantizara a los partidos políticos nacionales que cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, y que será de igual forma la ley quien señale las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, adicionándose en nuestra máxima ley, que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, especificando la propia Constitución las reglas para tal efecto al señalar que la ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

electorales; que establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Ahora bien, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en nuestro país, establece este caso en el libro segundo, título tercero relativo a las prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento de los partidos políticos, haciendo alusión al financiamiento a estas organizaciones nacionales, como una prerrogativa para participar precisamente del financiamiento público para sus actividades, sustentando en el apartado correspondiente (artículo 49), que el régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá como modalidades:

a) El financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento.
b) El financiamiento por la militancia.
c) El financiamiento por los simpatizantes.
d) Por autofinanciamiento.
e) Por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

En este contexto y en congruencia con lo anotado en nuestra Carta Magna, el mismo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales especifica la forma de financiamiento público a los partidos políticos, tanto para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes así como para gastos de campaña, aportando cuáles deben ser los costos mínimos y máximos, así como los porcentajes que se les deben asignar de acuerdo a las reglas, señalando puntualmente por otra parte que, los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a su elección, tendrán derecho a financiamiento público.

Por otro lado, esta misma ley ha establecido quiénes serán los órganos de control tanto internos en los partidos políticos como del propio Instituto Federal Electoral, quienes deberán estar atentos al cumplimiento de este importante aspecto.

De lo anterior y sin profundizar más en el tema, cabe resaltar, que es del erario público de donde surge la mayor parte del financiamiento

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

a los partidos políticos nacionales, hecho este que ha reflejado un gran dispendio innecesario de recursos, en innumerables ocasiones utilizados de manera absurda ante los propios ojos de la ciudadanía, que observa atenta, tal vez no tanto durante las actividades extraordinarias permanentes que realizan los partidos políticos, pero sí durante las campañas electorales que realizan estos y sus candidatos, como el dinero público que con tanto esfuerzo y sacrificio paga el pueblo, es tristemente desperdiciado en acciones que en nada justifican su gasto, como es el caso únicamente a manera de un mínimo ejemplo, del derroche enorme de recursos aplicados en materia de difusión de la imagen de los candidatos a través de los medios de comunicación, que por lo regular se produce en horas de mayor impacto a costos altísimos, sin que en la mayoría de ocasiones se difunda mínimamente la propuesta política, o bien en las tan añejas formas de hacer campaña a través de la entrega de utilitarios (cubetas, gorras, playeras, etc.), y mucho más aun en el gasto abundantemente y estéril de otras acciones dizque de publicidad política como son la pinta de bardas y colocación en gran escala de gallardetes y pasacalles, que independientemente de afectar la imagen urbana, con pena observamos todos los electores el deterioro que causa a nuestro entorno, por la gran cantidad de basura que se genera y contamina el ambiente, lastimando eso seriamente los sentimientos de la comunidad que se pregunta: ¿por qué con recursos públicos?, ¿por qué con el dinero del pueblo?, ¿hasta cuándo soportar esto?, ¿qué pasa con la difusión de las plataformas políticas?, ¿por qué con dinero público se pagan las concentraciones y mítines políticos que derivan en gastos exagerados para la alimentación y el traslado de la gente?, ¿por qué no utilizar esa inmensa cantidad de recursos para aspectos de educación, salud, seguridad pública, servicios y otros macroproblemas en los que tanto rezago tiene nuestro país?

Estos son seguramente algunos cuestionamientos que el pueblo se ha hecho sin encontrar respuesta clara a los mismos, provocando su molestia y enojo al ver cómo su dinero es tirado en las calles o utilizado superfluamente, teniendo en muchas ocasiones como destino final el depósito de basura. ¿Es esto justo?, ¿es esto equitativo?, ¿es esto la mejor forma de democracia que anhelamos?

Sin dejar de reconocer que anteriormente a que el legislativo estableciera el financiamiento público a los partidos políticos, estos lo

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

obtenían de forma anárquica y por qué no decirlo, tal vez hasta ilícitamente y sin regulación o control alguno, criticándose durante mucho tiempo la asignación de recursos públicos al partido en el poder, lo que igualmente laceraba y resultaba decepcionante para la sociedad, el hecho de querer transparentar la asignación de esos recursos, lo debemos entender como un avance político que surge de la esperanza hacia la transición democrática, por la cual es indudable que ya estamos caminando, reflejándose así en la alternancia en el poder como consecuencia de una alta competitividad política, emanada, seguro estoy, de un acrecentamiento cultural de la población, que desea cada día con mayor interés participar en la construcción de un mejor país a través de las instituciones electorales creadas con el fin de fortalecer la vida democrática nacional.

En este contexto y a razón de ser sincero, comparto el sentimiento de molestia y decepción de la ciudadanía, por el indiscriminado despilfarro de recursos públicos que sin conciencia alguna realizan los partidos políticos sobre todo en tiempo de campaña.

Es imposible aceptar que en este momento se tengan disponibles doce mil millones de pesos autorizados vía financiamiento a los partidos políticos del país y que parte importante de estos recursos deberán ser invertidos en las próximas campañas electorales, con las características de dispendio que se han mencionado, mientras que la población mexicana sufre agudas necesidades marcadas por una pobreza extrema en más del cincuenta por ciento de sus habitantes, con la existencia de un altísimo grado de analfabetismo, falta de empleo y de vivienda, sin contar con los elementos más elementales de sobrevivencia en múltiples zonas de la geografía nacional, lo que nos orilla para hacer una seria y profunda reflexión en el sentido de que esos recursos públicos destinados a las campañas electorales, bien podrían tener como objetivo el ser utilizados para ir resolviendo por lo menos parte de la problemática que sufren muchos mexicanos.

Si actualmente ya contamos con instituciones electorales sólidas, autónomas del gobierno, que han dado paso a mucho más transparencia y certidumbre en cuanto a la participación de la sociedad en los comicios, ganándose las citadas instituciones a pulso y con demostrada responsabilidad, la credibilidad y confianza de los electores, por qué no reordenar el marco normativo para que la

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

dotación por concepto de financiamiento público a los partidos políticos sea parcial y únicamente para apoyar las actividades ordinarias permanentes que estos realizan, dejando a los mismos la obligación de autofinanciar sus campañas electorales, bajo los mecanismos estrictos de control que la misma ley ya especifica, aplicando con todo rigor las sanciones correspondientes para el caso de que tanto los recursos públicos como los de autofinanciamiento fueran obtenidos o usados al margen de la ley, convirtiéndose así los propios partidos políticos en los primeros vigilantes y fiscalizadores de esos recursos.

Con ello se pretende responsabilizar a los partidos de una obligación que lógica y congruentemente tiene que ser a su cargo y no a costas del dinero de la población, dejando de este modo a salvo una gran cantidad de recursos para cumplir con otros programas gubernamentales de resolución urgente para beneficio de muchos connacionales.

Creo con certeza, que mientras los recursos que obtengan los partidos para sus campañas sean comprobablemente lícitos y permitidos por la ley en su forma de obtención, el monto equitativo autorizado para cada uno de ellos, será aplicado con mayor prudencia y cuidado, así como con mayor garantía de una adecuada administración, en virtud del esfuerzo que representa el poder allegarse de los mismos, lo que evitaría con mayor certidumbre el desperdicio y la aplicación indebida de sus propios recursos.

Para tal efecto, se hace indispensable autorizar legalmente que las aportaciones a los partidos políticos para el autofinanciamiento de sus campañas electorales pueda ser, entre otros rubros, a través de las empresas mexicanas de carácter mercantil, ya que si la ley está fijando mínimos y máximos para la obtención y aplicación de esos recursos que deberán ser usados de acuerdo a los porcentajes autorizados, estos quedarían sujetos a una rigurosa fiscalización tanto de las empresas aportantes, como de los propios partidos políticos, coadyuvando con la citada autorización al fortalecimiento financiero que vía autofinanciamiento tendrían, puesto que el hecho de ser una empresa moral mercantil, permite jurídicamente ejercer como tal todos sus derechos y obligaciones constitucionales, sin que se pueda prohibir que quienes lo conforman, simpaticen o militen en un instituto político, derecho individual también

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

reconocido constitucionalmente, teniendo absoluta libertad los integrantes de una empresa para acordar y disponer al interior de la misma y como mejor les parezca en términos de sus estatutos el uso de su patrimonio, sin que el Estado pueda inmiscuirse en sus asuntos administrativos y financieros cuando estos sean lícitos, pues de hacerlo estaría conculcando la ley en perjuicio de las personas morales mencionadas.

CONCLUSIONES

Primera.- El fortalecimiento financiero de los partidos políticos nacionales es sumamente necesario para que cumplan con sus fines y objetivos para los que fueron creados, pues sin recursos sería imposible alcanzar sus propósitos, lo que redundaría simple y sencillamente en el retroceso democrático del país.

Segunda.- Desde que se legisló al respecto, el financiamiento público a los partidos políticos, sobre todo para las campañas electorales, se ha convertido en un derroche inecesario y estéril de los recursos asignados para tal efecto, lo que causa día a día mayor molestia y enojo de la población y considera a esos recursos para que pudieran aplicarse en programas gubernamentales para atender y tratar de dar solución a los grandes problemas nacionales.

Tercera.- El financiamiento de los partidos políticos nacionales, se considera debe ser por dos vías. En primer término a través del finaciamiento público, pero únicamente para las actividades ordinarias permanentes que aquellos realizan y por otra parte por el autofinanciamiento que independientemente de destinarse igualmente a las actividades ordinarias permanentes, servirá primordialmente para la realización de las campañas electorales hasta su total conclusión.

Cuarta.- Se debe permitir a los partidos políticos nacionales obtener financiamiento vía las empresas mercantiles mexicanas, sujeto este a un estricto control de fiscalización encaminado tanto a dichas empresas como a los institutos políticos.

Quinta.- En consecuencia, debe ser reformado el marco jurídico aplicable en esta materia, desde luego y en primer término la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el pro-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

pio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás normatividad, con el objeto de que los preceptos que refieren el financiamiento público destinado a las campañas electorales sean derogados, quedando únicamente como tal el financiamiento público para las actividades oridinarias permanentes de los mismos.

SÍNTESIS

Es indudable, que el momento político por el que atraviesa nuestro país es inédito en la historia del mismo, cuando nos damos cuenta que se han derribado viejas estructuras del sistema electoral mexicano, venciendo obstáculos y vicios que parecían insalvables, no sólo como producto de anquilosadas prácticas en la organización y definición de los procesos electorales para alcanzar o mantener el poder, sino como consecuencia igualmente de un interés social, despertado y sacudido cada vez con más fuerza, por el anhelo de contar con una democracia objetiva y palpable que permita a la colectividad la posibilidad de mejores niveles de vida.

En este sentido, existe un tema en materia electoral, que por su naturaleza y fin ha sido motivo de grandes debates, polémicas y diversidad de opiniones y comentarios dentro de la vida política nacional, atreviéndome a decir incluso, que cuando este tema surge en cualquier escenario, ha derivado en muchas ocasiones en molestia y enojo de amplios sectores de la sociedad, siendo este el aspecto del financiamiento público a los partidos políticos nacionales.

No encuentro, a mi juicio, otro razonamiento lógico y congruente del legislador, para que en su momento hayan sido como valores fundamentales la justicia y la equidad, los motivos para que constitucionalmente se incluyera dicho financiamiento emanado este del erario público, en otras palabras del dinero pagado por el pueblo, y así con ese espíritu de igualdad quedara plasmado en nuestra Carta Magna, que la ley garantizara a los partidos políticos nacionales que cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, y que será de igual forma la ley quien señale las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo ga-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

rantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

De lo anterior y sin profundizar más en el tema, cabe resaltar, que es del erario público de donde surge la mayor parte del financiamiento a los partidos políticos nacionales, hecho este que ha reflejado un gran dispendio innecesario de recursos, en innumerables ocasiones utilizados de manera absurda ante los propios ojos de la ciudadanía, que observa atenta, tal vez no tanto durante las actividades extraordinarias permanentes que realizan los partidos políticos, pero sí durante las campañas electorales que realizan estos y sus candidatos, como el dinero público que con tanto esfuerzo y sacrificio paga el pueblo, es tristemente desperdiciado en acciones que en nada justifican su gasto, lastimando eso seriamente los sentimientos de la comunidad que se pregunta: ¿por qué con recursos públicos?, ¿por qué con el dinero del pueblo?, ¿hasta cuándo soportar esto?, ¿qué pasa con la difusión de las plataformas políticas?, ¿por qué con dinero público se pagan las concentraciones y mítines políticos que derivan en gastos exagerados para la alimentación y el traslado de la gente?, ¿por qué no utilizar esa inmensa cantidad de recursos para aspectos de educación, salud, seguridad pública, servicios y otros macroproblemas en los que tanto rezago tiene nuestro país?

A razón de ser sincero, comparto el sentimiento de molestia y decepción de la ciudadanía, por el indiscriminado despilfarro de recursos públicos que sin conciencia alguna realizan los partidos políticos sobre todo en tiempo de campaña.

Si actualmente ya contamos con instituciones electorales sólidas, autónomas del gobierno, que han dado paso a mucho más transparencia y certidumbre en cuanto a la participación de la sociedad en los comicios, ganándose las citadas instituciones a pulso y con demostrada responsabilidad, la credibilidad y confianza de los electores, por qué no reordenar el marco normativo para que la dotación por concepto de financiamiento público a los partidos políticos sea parcial y únicamente para apoyar las actividades ordinarias permanentes que estos realizan, dejando a los mismos la obligación de autofinanciar sus campañas electorales, bajo los mecanismos estrictos de control que la misma ley ya especifica, aplicando con todo rigor las sanciones correspondientes para el caso de que tanto los recursos públicos como

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

los de autofinanciamiento fueran obtenidos o usados al margen de la ley, convirtiéndose así los propios partidos políticos en los primeros vigilantes y fiscalizadores de esos recursos.

En consecuencia, debe ser reformado el marco jurídico aplicable en esta materia, desde luego y en primer término la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás normatividad, con el objeto de que los preceptos que refieren el financiamiento público destinado a las campañas electorales sean derogados, quedando únicamente como tal el financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes de los mismos.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

BIBLIOGRAFÍA

Constitución General de la República.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra se imprimió en enero de 2006
en la Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
ubicada en el edificio 'Anexo' de Carlota Armero núm. 5000,
Col. CTM Culhuacán, C.P. 04480, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares